



Rama Judicial

República de Colombia

## JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, veintisiete (27) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

<b>Radicado</b>	<b>73001-33-33-006-2019-00034-00</b>
<b>Medio de control:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>Demandante:</b>	<b>LUIS ALBERTO APONTE VEGA</b>
<b>Demandado:</b>	<b>UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PRTECCION SOCIAL – UGPP</b>
<b>Tema:</b>	<b>APORTES DE TRABAJDOR INDEPENDIENTE AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL</b>

### I. ANTECEDENTES

Surtido el trámite legal y de conformidad con lo establecido en el artículo 187 del C.P.A.C.A., en consonancia con lo dispuesto en el artículo 182 A ibídem, se procede a dictar sentencia anticipada en el presente proceso que en ejercicio del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovió **LUIS ALBERTO APONTE VEGA** contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONESL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL – UGPP -**.

#### 1. PRETENSIONES

1.1. Que se declare la nulidad parcial de la Resolución No. RDC-2018-00976 del 5/09/2018 a través del cual se resolvió el recurso de reconsideración interpuesto contra la Liquidación Oficial No. RDO – 2017-02714 en lo que respecta a los aspectos considerativos y los montos determinados como de ajustes a los aportes al SSSI y de sanciones por omisión e inexactitud precisados en la parte resolutive de la misma, más no en los que hace referencia a la invalidez que hace respecto de la liquidación oficial.

1.2. Que se decrete la nulidad de la Liquidación oficial No. RDO – 2017-02714 del 31/07/2017 la que no obstante haber sido reformada a través de la Resolución No. RDC- 2018-00976 del 5/09/2018 continúa vigente en algunos aspectos sancionatorios pretendidos en la misma.

1.3. Que se ordene a la demandada darle al contenido de la Declaración de Renta IMAS 2014 el alcance y repercusión que la ley le ha otorgado, para constituir un documento oficial en firme, por lo que de su análisis debe surgir la precisión del verdadero monto de ingresos netos o renta líquida gravable del señor Luis Alberto Aponte Vega para la vigencia 2014, sobre el cual, en su promedio mensual, deben precisarse los valores para liquidar los respectivos y reales aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en lo que refiere a salud y pensiones.

1.4. Que como consecuencia de ello, se ordene que los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral (SSSI) deben realizarse exclusivamente sobre la base del 40% del promedio mensual de la renta líquida o neta anual durante la vigencia del

año 2014, que corresponde a la renta o ingreso real que para el caso en concreto con sustento en la declaración de renta del año 2014, debe ser de \$30.095.968 obtenida del valor resultante de debitar del ingreso bruto del año (\$701.447.000) el total correspondiente a los costos del mismo periodo (\$671.351.032) monto plena y legalmente aceptado por la UGPP de acuerdo a lo manifestado y precisado en la hoja 11 de la Resolución NO. RDC-2018-00976.

1.5. Condenar en costas del proceso a la accionada.

## **2. HECHOS**

2.1 Que el señor Luis Alberto Aponte Vega desempeña la actividad económica de comerciante bajo los códigos 5221 “comerciante al por menor de frutas y verduras en establecimientos especializados” y 4721 “comercio al por menor de productos agrícolas para el comercio en establecimientos especializados”, codificaciones bajo las cuales se ha ceñido el cumplimiento de obligaciones fiscales de reportes de renta anual.

2.2 Que el señor Luis Alberto Aponte Vega en su condición de trabajador independiente, declara anualmente su renta; en la vigencia 2012, como total de ingresos anuales ascendió a \$63.704.000 y para la vigencia 2013 \$54.999.000, infiriéndose así un promedio mensual de \$5.309.000 para el 2012 y \$4.575.000 para el 2013.

2.3 Que para la vigencia 2014, con sustento en la reforma 617 de 2012, el señor Luis Alberto Aponte Vega presentó su renta bajo el sistema alternativo IMAS – IMPUESTO MINIMO ALTERNATIVO SIMPLE – que para dicho año tenía las siguientes características: i) Que el contribuyente desarrollara una de las actividades económicas del artículo 340 del ET; ii) Que su renta gravable alternativa (RGA) estuviera entre los rangos contenidos en la tabla del artículo 340, esto es, ingresos brutos inferiores a 2.800 UVT y hubieses poseído un patrimonio líquido inferior a 12.000 UVT.

2.4. Que la base para la liquidación del impuesto de renta de trabajadores por cuenta propia, por el sistema IMAS es el valor correspondiente a la Renta Gravable Alternativa – RGA- de la que habla el artículo 339 del Estatuto Tributario, el que se obtiene de disminuir la totalidad de los ingresos brutos ordinarios y extraordinarios percibidos en el periodo gravable, las devoluciones, rebajas y descuentos, además de los conceptos indicados en los literales a) al h) del referido artículo; por lo general la base del IMAS será siempre más alta que la base del sistema ordinario, así pues, aunque las tarifas del nuevo sistema sean menores, el saldo a pagar será generalmente mayor que el del sistema ordinario, por lo que, si la declaración es presentada y efectivamente pagada en forma oportuna quedará en firme en tan solo 6 meses.

2.5. Que la situación económica y financiera del señor Luis Alberto Aponte Vega para la vigencia 2014, se condensa en ingresos totales de \$701.447.004 y los gastos totales de \$671.351.032 para una renta líquida de \$30.095.972, monto base para la liquidación de las cotizaciones al sistema de seguridad social integral.

2.6. Que el señor Luis Alberto Aponte Vega para la vigencia 2014, presentó declaración de renta bajo el sistema IMAS, y para el 27 de octubre de 2016, fecha en la que se produjo el requerimiento de información no existía observación o rechazo por parte de la DIAN por improcedencia o ilegalidad, habiendo quedado en firme la misma.

2.7. Que la entidad demandada profirió la liquidación oficial RDO-2017-02714 del 31 de julio de 2017, por medio de la cual impone al señor Luis Alberto Aponte Vega obligación económica por valor de \$75.344.520, esto es, por un monto equivalente al 250.4% del total de ingresos reales obtenidos durante la vigencia anual del 2014, los cuales no fueron más de \$30.095.968, resultantes de: \$15.270.700 por ajustes por presuntas o supuestas inexactitudes en los valores mensuales que deben ser la base de cotizaciones al SSSI, \$50.897.000 correspondiente a sanción por no declarar y \$9.167.820 de sanción por inexactitud.

2.8. Que el 06 de octubre de 2017, se interpuso recurso de reconsideración, el cual fue resuelto por medio de resolución No.RDC-2018-00976 del 05 de septiembre de 2018, donde ordenó reducir en \$153.900 el monto de los presuntos aportes, precisándolos en \$15.125.800 pesos; la sanción por omisión la fijó en \$1.345.400 en lugar de los \$50.897.000 y la sanción por inexactitud la estimó en \$1.345.400 pesos.

2.9. Que el 03 de marzo de 2017, antes de la expedición de la liquidación oficial No. RO-2017-02717 del 31 de julio de 2017, el señor Luis Alberto Aponte Vega realizó el pago de los aportes respectivos a la seguridad social integral por los doce meses correspondientes al año 2014, sin dársele validez al mes de enero, y por ello la demandada imputa la sanción por omisión.

2.10. Que el actor para el año 2014, desconociendo la obligación que pudiera asistirle para las cotizaciones al SSSI en fecha posterior, el 03 de marzo de 2017, una vez informado y requerido por parte de la UGPP realizó los aportes, teniendo en cuenta el ingreso neto de \$30.095.972 hallando el 40%, el cual corresponde a un ingreso base de cotización anual de \$12.033.388 sobre el cual obtuvo el promedio mensual de \$1.003.199, monto respecto del cual realizó los respectivos aportes.

### 3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La entidad accionada contestó la demanda oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones del libelo y a la condena en costas.

Manifiesta que conforme el Decreto 806 de 1998, son afiliados como cotizantes en el régimen contributivo de salud **los trabajadores independientes, rentistas, los propietarios de las empresas y en general todas las personas naturales residentes en el país**, y conforme lo señalado en el artículo 33 de la Ley 1437 de 2011, se presume con capacidad de pago y por ende obligados a afiliarse al régimen contributivo **las personas naturales declarantes del impuesto de renta y complementarios**.

Señala que una persona no se encuentra obligada a afiliarse al Sistema General de Pensiones cuando para ello tenga 50 años si es mujer o 55 años si es varón, y el demandante no cumple dicha condición como quiera que para el momento de los hechos tenía 47 años.

Manifiesta la abogada que conforme lo señalado en el Ley 797 de 2003, con la cual se modifica la ley 100 de 1993, existe la obligación de afiliarse y cotizar al subsistema de salud y pensión para los trabajadores independientes con capacidad de pago, donde se encuentra incluido el demandante por percibir ingresos por la actividad económica “*4721 comercio al por menor de productos agrícolas para el consumo de establecimientos especializados*”, razón por la cual el demandante, según el Decreto 510 de 2003, se le tomó el ingreso total declarado y lo dividió en 12 meses, esto es, \$701.447.000 dividido en 12.

Agrega la profesional que no se cuestiona la legalidad o veracidad de la declaración de renta del aportante ni la firmeza de la misma, sino la correcta liquidación de aportes al sistema de Seguridad Social con base en los ingresos, por tanto los costos y gastos que se pretendan deducir para efectos de liquidación de aportes al SGSS no puede presumirse, ya que las condiciones señaladas en el artículo 107 del E.T. deben probarse.

Culmina indicando que, si bien el aportante realizó aportes, lo cierto es que no lo hizo teniendo en cuenta el Ingreso Base de Cotización – IBC real, luego su pago fue inexacto dado lugar a la sanción impuesta.

#### **4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

##### **4.1 PARTE DEMANDANTE**

Durante el término legal para presentar alegatos de conclusión, el apoderado de la parte actora presentó escrito por medio del cual afirma que las liquidaciones de aportes al Sistema de Seguridad Social, penden de la labor del accionante y frente a la cual genera sus ingresos, “*actividad económica de comerciante, bajo los códigos que según la Resolución número 000139 de 2012 de la DIAN que corresponde a 5221: comerciante al por menor de frutas y verduras en establecimientos especializados y 4721: comercio al por menor de productos agrícolas para el comercio en establecimientos especializados*”.

Indica que el periodo objeto de fiscalización es la vigencia 2014, cuyos ingresos reales deben ser el promedio de los ingresos realmente percibidos durante la vigencia anual con sujeción a los dispuesto en el artículo 107 del ET, donde el ingreso bruto del año fue \$701.447.000 menos los costos \$671.351.032, para un resultado final de \$30.095.968, luego el IBC señalado por la UGPP de \$62.317.000 resulta inconsistente.

Con fundamento en una providencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, de fecha 26 de Julio de 2007, señaló que el IBC debe operar respecto del monto promedio mensual de ingresos, que corresponde a la utilidad

real por operaciones que no es otro que \$30.095.968 y a éste se le debe aplicar el 40%.

Bajo tales consideraciones culmina su escrito solicitando se acceda a las pretensiones de la demanda.

#### **4.2 PARTE DEMANDADA**

El apoderado de la parte demandada presentó escrito de alegatos en el cual afirma que el demandante es una persona económicamente activa, por tanto, tiene capacidad de pago y está obligado a cotizar al sistema de seguridad social integral, y la Ley 1406 de 1999, señala que los trabajadores independientes deben presentar declaración de novedades y realizar el pago de las respectivas cotizaciones por periodos mensuales.

Manifiesta el profesional que el total de ingresos percibidos por concepto de renta del actor para la vigencia 2014, fue de \$701.447.000, por lo que para efectos del IBC debe calcularse la relación de causalidad con la actividad productora de renta, la relación de necesidad con los ingresos gravados y ser proporcionado con relación al ingreso.

Señala el apoderado, que la entidad revisó los soportes allegados con el recurso de reconsideración y se concluyó que el actor no probó los meses en los cuales percibió ingresos por la suma de \$701.447.000, por lo que se confirmó el ingreso tomando mensualmente en la liquidación oficial.

Por lo anterior solicita se nieguen a las pretensiones de la demanda.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL DESPACHO**

### **5. PROBLEMA JURÍDICO.**

Consiste en establecer ¿sí, debe declararse la nulidad de los actos administrativos demandados y como consecuencia de ello ordenar a la demandada determinar el IBC para aportes al SSSI del demandante con base en el 40% de la utilidad percibida en la vigencia 2014 (\$30.095.968) en su calidad de trabajador independiente, o si por el contrario, los actos enjuiciados se encuentran ajustados a derecho como quiera que se aplicaron las normales legales vigentes para tales trabajadores, en el sentido de determinar el IBC respecto de los ingresos anuales reportados?

### **6. TESIS QUE RESUELVEN EL PROBLEMA JURÍDICO**

#### **6.1 Tesis de la demandante**

Considera que debe accederse a las pretensiones de la demanda, en el entendido que el IBC para aportes del SSSI debe determinarse respecto del monto promedio mensual de ingresos que corresponde a la utilidad real por operaciones y que equivale a \$30.095.968 percibidos en la vigencia 2014 y a este valor aplicársele el

40%, y no sobre el total de los ingresos es decir la suma de \$701.447.000 conforme lo liquidó la demandada.

## 6.2. Tesis del demandado

Considera que el demandante en su calidad de trabajador independiente con ingresos superiores a 1 SMLMV se encuentra en capacidad de aportar al SSSI, y para ello la liquidación de los aportes para salud y pensión deben efectuarse del promedio mensual de los ingresos reportados \$701.447.000 durante la vigencia 2014, luego de efectuadas las correspondientes deducciones por costos y/o gastos, como quiera que el actor en la información aportada en sede administrativa, no precisó los valores mensuales percibidos, y los pagos efectuados en las planillas de autoliquidación PILA presentan inexactitudes respecto de las liquidaciones efectuadas por la demandada, dando lugar a las sanciones ordenadas en los actos acusados.

## 6.3 Tesis del despacho

Se negarán las pretensiones de la demanda como quiera que quedó debidamente demostrado que la accionada aplicó la normatividad legal vigente para la determinación y liquidación mensual de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en Salud y Pensión del demandante en calidad de trabajador independiente, mientras que el actor no logró demostrar la ilegalidad de los actos administrativos demandados, conforme la carga probatoria que le asistía para probar que en efecto la suma por él señalada como utilidad fue la que en efecto percibió.

## 7. HECHOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES Y PROBADOS

HECHO PROBADO	MEDIO PROBATORIO
1. Que el señor Luis Alberto Aponte Vega presentó el 15 de septiembre de 2015, declaración de renta respecto de la vigencia 2014 por la actividad económica 4721 <i>Comercio al por Menor de Productos Agrícola para el Consumo de Establecimientos Especializados</i> , con un total de ingresos netos de \$701.447.000.	<b>Documental.</b> Declaración Anual de impuesto Mínimo Alternativo Simple (IMAS) para trabajadores por cuenta propia ( FI. 5 archivo pdf 01 CuadernoPrincipal del expediente digitalizado)
2. Que la Dirección de Parafiscales de la UGPP profirió requerimiento de información por el cual solicitó al señor Luis Alberto Aponte Vega allegar planillas integradas de liquidación de aportes, en calidad de cotizante, actividad económica y tarifa de riesgo laboral, Ingresos brutos y costos asociados a su actividad productora de renta, y documentos que soportan los mismos.	<b>Documental.</b> Requerimiento de información No. RQI-M-3871 del 27 de octubre de 2016 (carpeta 03AntecedentesAdministrativos del expediente digitalizado)
3. Que el señor Luis Alberto Aponte Vega manifiesta que luego de recibido el oficio persuasivo realizó los aportes de acuerdo al requerimiento; y que para el 2015-2016 realizó aportes al SGSS y allegó soportes.	<b>Documental.</b> Respuesta al requerimiento de información de fecha 15 de noviembre de 2016 (carpeta 03AntecedentesAdministrativos del expediente digitalizado)
4. Que la Dirección de Parafiscales de la UGPP propuso al señor Luis Alberto Aponte Vega requerimiento para declarar y/o corregir novedad de ingreso, declarar y pagar aportes	<b>Documental.</b> Requerimiento para declarar y/o corregir No. RCD-2016-03459 del 22 de diciembre de 2016 (carpeta

de los periodos de enero a diciembre de 2014, como quiera que conforme la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios por el año gravable 2014, contó con capacidad de pago que lo obligaba a cotizar a dichos subsistemas	03AntecedentesAdministrativos del expediente digitalizado)
5. Que el señor Luis Alberto Aponte Vega respondió el anterior requerimiento indicando que desde el mes de julio de 2008, cotiza para salud en la EPS Saludcoop, relacionando las planillas pagadas en la vigencia 2014; señala que la renta líquida para dicha vigencia fue de \$30.095.968 calculando el 40% como base para la liquidación del IBC el valor de \$12.038.387 anual, promedio mensual de \$1.003.199, valor sobre el cual se corrigieron, liquidaron y pagaron las correspondientes planillas de enero a diciembre de 2014, aportando las respectivas planillas.	<b>Documental.</b> Respuesta a requerimiento para declarar de fecha 24 de marzo de 2017 (carpeta 03AntecedentesAdministrativos del expediente digitalizado)
6. Que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP, profirió liquidación oficial por inexactitud en las autoliquidaciones y pagos de los aportes al SSSI del periodo de enero a diciembre de 2014, por valor de \$15.279.700, sanción por no declarar por la suma de \$50.897.000 y sanción por inexactitud por la suma de \$9.167.820.	<b>Documental.</b> Liquidación oficial No. 2017-02714 del 31 de julio de 2017 (FL. 23-31 archivo pdf 01 CuadernoPrincipal del expediente digitalizado)
7. Que el señor Luis Alberto Aponte Vega por intermedio de apoderado judicial presentó recurso de reconsideración contra la anterior liquidación.	<b>Documental.</b> Copia de recurso de reconsideración de fecha 06 de octubre de 2017 (Fl. 32-38 archivo pdf 01 CuadernoPrincipal del expediente digitalizado)
8. Que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP resolvió el recurso de reconsideración modificando los aportes determinados en la liquidación recurrida, fijándose la suma de \$15.125.800 de sanción por inexactitud, \$1.345.400 de sanción por omisión y \$9.075.480 de sanción por inexactitud	<b>Documental.</b> Copia de la resolución No. 2018-00976 del 05 de septiembre de 2018 por la cual resuelve recurso de reconsideración (Fl. 3-6 archivo pdf 03 Demanda Anexos del expediente electrónico)
9. Que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP presentó oferta de revocatoria parcial en el sentido de aplicar el esquema de presunción de costos donde los valores a pagar se disminuyen, a \$14.725.000 por inexactitud, \$10.180.700 por sanción.	<b>Documental.</b> Oferta de revocatoria directa del 28 de octubre de 2020 (archivo pdf 15OfertaRevocatoriaDirecta del expediente electrónico)
10. Que el apoderado de la parte demandante no aceptó la propuesta de revocatoria directa	<b>Documental.</b> No aceptación de revocatoria directa (archivo pdf 16NoAceptacionRevocatoriaDirecta del expediente electrónico)

## 8. DEL INGRESO BASE DE LIQUIDACIÓN PARA LOS APORTES DE SEGURIDAD SOCIAL Y PARAFISCALES

La ley 100 de 1993, “*Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones*”, en el artículo 19, sobre los aportes al sistema de seguridad social de las personas independientes dispone:

*“ARTÍCULO 19. Los afiliados al sistema que no estén vinculados mediante contrato de trabajo o como servidores públicos, cotizarán sobre los ingresos que declaren ante la entidad a la cual se afilien, y serán responsables por la totalidad de la cotización.*

*Cuando se trate de personas que el Gobierno Nacional haya determinado que deban ser subsidiadas temporalmente en sus aportes, deberán cubrir la diferencia entre la totalidad del aporte y el subsidio recibido.*

*Los afiliados a que se refiere este artículo, podrán autorizar a quien realice a su favor pagos o abonos en cuenta, para que efectúe la retención de la cotización y haga los traslados correspondientes.*

*En ningún caso la base de cotización podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente.*

Ahora bien la base gravable de los aportes para los **trabajadores independientes** está consagrada en el Decreto 1406 de 1999, *“por el cual se adoptan unas disposiciones reglamentarias de la Ley 100 de 1993, se reglamenta parcialmente el artículo 91 de la Ley 488 de diciembre 24 de 1998, se dictan disposiciones para la puesta en operación del Registro Único de aportantes al Sistema de Seguridad Social Integral, se establece el régimen de recaudación de aportes que financian dicho Sistema y se dictan otras disposiciones, el cual indica:*

**“ARTÍCULO 25. Ingreso Base de Cotización para trabajadores independientes afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud-SGSSS.** *Las entidades promotoras de salud-EPS deberán, al momento de la afiliación, aplicar con suma diligencia a los trabajadores independientes los cuestionarios que, con el fin de determinar las bases presuntas mínimas de los aportes que dichos trabajadores deben efectuar al SGSSS, han establecido los órganos de control o aquellos que sean establecidos en el futuro.*

*En todo caso, cuando los ingresos reales del trabajador independiente sean superiores a los que resulten de la aplicación de las presunciones sobre bases mínimas, los aportes de dicho trabajador deberán hacerse con base en los ingresos reales. Para tal efecto, los trabajadores independientes que deseen afiliarse al SGSSS deberán presentar una declaración anual, en la cual informen a la EPS, de manera anticipada, el Ingreso Base de Cotización que se tendrá en cuenta para liquidar sus aportes a partir del mes de febrero de cada año y hasta enero del año siguiente.*

*Cuando el trabajador independiente no presente su declaración de Ingreso Base de Cotización dentro de los plazos previstos en el presente decreto, se presumirá que el Ingreso Base de Cotización para el período será el declarado en el año inmediatamente anterior, aumentado en un porcentaje igual al reajuste del salario mínimo legal vigente. En todo caso, dicho Ingreso Base de Cotización no será inferior a la base mínima legal que corresponda. (...)*

**ARTÍCULO 26. Liquidación del valor de los aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud de los trabajadores independientes.** *La entidad administradora, a partir de la declaración anual del Ingreso Base de Cotización o presunción del mismo, según corresponda, determinará la cotización base correspondiente al trabajador independiente, y generará, entregará o remitirá los comprobantes para el pago de aportes que correspondan al año respectivo. En todo caso, los aportantes deberán verificar dicha liquidación, y con su firma refrendarán la validez de la información contenida en el comprobante que, por ende, adquirirá fuerza vinculante para todos los efectos legales. (...)*

**ARTÍCULO 29. Aportes íntegros al Sistema General de Seguridad Social en Salud.** *Los trabajadores que tengan un vínculo laboral o legal y reglamentario y*

*que, además de su salario, perciban ingresos como trabajadores independientes, deberán autoliquidar y pagar el valor de sus aportes al SGSSS en lo relacionado con dichos ingresos.*

*En todo caso, el Ingreso Base de Cotización no podrá exceder de veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*(...)*

**ARTÍCULO 35. Declaración de novedades y pago de cotizaciones en los Sistemas de Seguridad Social en Salud y Pensiones.** *Los trabajadores independientes deberán presentar la declaración de novedades y realizar el pago de las respectivas cotizaciones por períodos mensuales y en forma anticipada. Las novedades que ocurran y no se puedan reportar anticipadamente, se reportarán al mes siguiente.*

Por su parte, la Ley 797 de 2003, que modificó la Ley 100 de 1993, señaló que serán afiliados al Sistema General de Pensiones de forma obligatoria<sup>1</sup>, las personas naturales que presten directamente servicios al Estado o a las entidades o empresas del sector privado, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios o cualquier otra modalidad de servicios que adopten, **los trabajadores independientes**, entre otros.

Igualmente dispuso que el *ingreso base de cotización no podrá ser inferior al salario mínimo y deberá guardar correspondencia con los ingresos efectivamente percibidos por el afiliado*, siendo el límite base de cotización 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes para trabajadores del sector público y privado, y en ningún caso el ingreso base de cotización podrá ser inferior a un salario mínimo legal mensual vigente.

En su artículo 6, la referida ley señala:

*“El artículo 19 de la Ley 100 de 1993 quedará así:*

**Artículo 19. Base de cotización de los trabajadores independientes.** *Los afiliados al sistema 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.*

*Cuando se trate de personas que el Gobierno Nacional haya determinado que deban ser subsidiadas temporalmente en sus aportes, deberán cubrir la diferencia entre la totalidad del aporte y el subsidio recibido.*

*En ningún caso la base de cotización podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente”.*

Posteriormente, la Ley 1122 de 2007, indicó:

---

<sup>1</sup> Artículo 3 Ley 797 de 2003. ARTÍCULO 3o. El artículo 15 de la Ley 100 de 1993, quedará así: Artículo 15. Afiliados. Serán afiliados al Sistema General de Pensiones: 1. En forma obligatoria: Todas aquellas personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos. Así mismo, las personas naturales que presten directamente servicios al Estado o a las entidades o empresas del sector privado, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, o cualquier otra modalidad de servicios que adopten, los trabajadores independientes y los grupos de población que por sus características o condiciones socioeconómicas sean elegidos para ser beneficiarios de subsidios a través del Fondo de Solidaridad Pensional, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales. (Aparte subrayado declarado exequible en sentencia C-1089 de 2003 por los cargos formulados)

**“Artículo 18. Aseguramiento de los independientes contratistas de prestación de servicios.** Los independientes contratistas de prestación de servicios cotizarán al Sistema General de Seguridad Social en Salud el porcentaje obligatorio para salud sobre una base de la cotización máxima de un 40% del valor mensualizado del contrato. El contratista podrá autorizar a la entidad contratante el descuento y pago de la cotización sin que ello genere relación laboral.

*Para los demás contratos y tipos de ingresos el Gobierno Nacional reglamentará 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.*

*Parágrafo. Cuando el contratista pueda probar que ya está cotizando sobre el tope máximo de cotización, no le será aplicable lo dispuesto en el presente artículo”.*

No cabe duda alguna que la ley se ha encargado de fijar los parámetros para regular los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en Salud y Pensión de los trabajadores independientes, en cuanto al Ingreso Base de Cotización, la forma de determinación, liquidación y pago.

## 9. CASO CONCRETO

En el presente asunto se discute la legalidad de la Resolución No. RDO-2017-02714 del 31 de julio de 2017, por medio de la cual la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP- profirió liquidación oficial a Luis Alberto Aponte Vega por inexactitud en las autoliquidaciones y pagos de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en Salud y Pensión durante los periodos de enero a diciembre de 2014, y de la Resolución No. RDC 2018-00976 del 05 de septiembre de 2018, por medio de la cual la referida entidad resolvió el recurso de reconsideración presentado, modificando parcialmente la resolución recurrida.

Lo primero que advierte el Despacho, es que conforme lo señalado por la Ley 100 de 1993, modificada por la 797 de 2003, y los Decretos 806 de 1998 y 1406 de 1999, tienen la obligación de afiliarse al régimen contributivo de salud todos los empleados, pensionados, así como los trabajadores independientes que tengan ingresos totales mensuales iguales o superiores a un salario mínimo mensual legal vigente, luego es incuestionable que se trata de una obligación la afiliación al sistema de seguridad social integral lo que tiene como consecuencia lógica el efectuar las cotizaciones correspondientes.

Ahora, respecto de la calidad de trabajadores independientes se entiende que son aquellas personas cuyos ingresos no provienen de un contrato de trabajo o de una relación legal y reglamentaria, contrario a ello sus ingresos son el producto de un contrato de prestación de servicios o de las actividades de comercio ejecutadas por comerciantes independientes sin personería jurídica, y conforme lo aquí advertido, los ingresos del demandante derivan de la actividad económica 4721 “Comercio al por Menor de Productos Agrícola para el Consumo de Establecimientos Especializados”, según lo indicado en su declaración de renta para la vigencia 2014, donde reportó ingresos superiores a un salario mínimo legal mensual vigente, luego es claro que se trata de un **trabajador independiente** obligado a afiliarse y cotizar al SSSI, tal y como lo tomó la entidad demandada en el acto enjuiciado de

liquidación oficial, siéndole aplicable lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 6 de la Ley 797 de 2003.

Es por ello que la demandada, al verificar su calidad de independiente y los ingresos reportados, emitió requerimiento de información al señor Luis Alberto Aponte Vega, donde se le requirió allegar documentación referente a la determinación, liquidación y pago de contribuciones parafiscales al sistema de la protección social para la vigencia 2014, junto con relación de planillas integradas de liquidación de aportes (PILA), calidad de cotizante, actividad económica, relación de ingresos brutos y costos asociados, y otros, indicándole que dicho requerimiento lo era conforme la información que reposa en la base de datos de la unidad donde registra una valor total de \$701.447.000 de ingresos netos para dicha anualidad.

En atención a los diversos documentos presentados por el accionante (planillas pila, relación de costos y gastos), la UGPP le aceptó como deducibles de los ingresos netos, los costos y/o gastos que estuvieron debidamente soportados, determinando así el Ingreso Base de Cotización de manera mensualizada para la vigencia en comento y las tarifas legales para establecer los aportes a pagar, de la siguiente manera:

AÑO 2014											
MES	(A) Ingreso promedio	Valor costos mensuales		(A - B) Valor IBC min. 1	SUBSISTEMA						TOTAL APORTES SSSI
		REPORTAD OS	(B) ACEPTADOS		SALUD		PENSIONES				
					%	Aporte	%	Aporte	%	FSP	
Enero	58.453.917	52.068.480	52.068.480	6.385.000	12,5%	798.100	16%	1.021.600	1,0%	63.800	1.883.500
Febrero	58.453.917	48.811.576	48.811.576	9.642.000	12,5%	1.205.200	16%	1.542.700	1,0%	96.400	2.844.300
Marzo	58.453.917	56.674.422	56.674.422	1.779.000	12,5%	222.400	16%	284.600	0,0%	-	507.000
Abril	58.453.917	53.908.996	53.908.996	4.545.000	12,5%	568.100	16%	727.200	1,0%	45.400	1.340.700
Mayo	58.453.917	51.761.395	51.761.395	6.693.000	12,5%	836.600	16%	1.070.900	1,0%	66.900	1.974.400
Junio	58.453.917	47.723.308	47.723.308	10.731.000	12,5%	1.341.400	16%	1.717.000	1,4%	150.200	3.208.600
Julio	58.453.917	56.151.952	56.151.952	2.302.000	12,5%	287.700	16%	368.300	0,0%	-	656.000
Agosto	58.453.917	40.505.064	40.505.064	15.400.000	12,5%	1.925.000	16%	2.464.000	2,0%	308.000	4.697.000
Septiembre	58.453.917	56.231.432	56.231.432	2.222.000	12,5%	277.700	16%	355.500	0,0%	-	633.200
Octubre	58.453.917	66.666.728	66.666.728	616.000	12,5%	77.000	16%	98.600	0,0%	-	175.600
Noviembre	58.453.917	57.068.359	57.068.359	1.386.000	12,5%	173.200	16%	221.800	0,0%	-	395.000
Diciembre	58.453.917	83.779.320	83.779.320	616.000	12,5%	77.000	16%	98.600	0,0%	-	175.600
<b>TOTALES</b>	<b>701.447.004</b>	<b>671.351.032</b>	<b>671.351.032</b>	<b>62.317.000</b>		<b>7.789.400</b>		<b>9.970.800</b>		<b>730.700</b>	<b>18.490.900</b>

Confrontado el cálculo reseñado y las autoliquidación de la las planillas PILA aportadas por el señor Aponte Vega, la UGPP advirtió una inexactitud en la liquidación y pago de aportes, como quiera que el obligado no lo hizo teniendo en cuenta el Ingresos Base de Cotización – IBC- que le corresponde conforme los ingresos realmente percibidos, dando lugar ello a establecer una conducta de inexactitud de \$15.279.700, y por consiguiente a proferir la liquidación oficial por inexactitud, sanción por omisión y sanción por inexactitud.

La referida liquidación oficial fue objeto de recurso de reconsideración, bajo los argumentos centrales consistentes en que la declaración tributaria se encontraba en firme, y que la utilidad neta correspondía a la suma de \$30.095.972 pesos resultantes de restar los costos operacionales \$671.351.032 a los ingresos brutos \$701.447.000 y sobre dicha utilidad calcular el 28.5% correspondiente a salud y pensión.

El recurso fue resuelto mediante resolución 2018-00976 del 05 de septiembre de 2018, donde básicamente expresó que no se cuestiona la veracidad de la declaración de renta y que si bien el actor emitió respuesta a los requerimientos, lo

cierto es que no demostró de manera pormenorizada los periodos o meses específicos en los cuales percibió sus ingresos en la vigencia 2014; no obstante, la accionada resolvió modificar la decisión inicial como quiera que se advirtió que solo incurrió en una conducta omisiva para el mes de enero, recalculando en tal sentido las sanciones iniciales.

Bajo este panorama, y conforme los argumentos señalados en el libelo demandatorio, observa el Despacho que el señor Luis Alberto Aponte Vega aduce haber presentado Declaración Anual de Impuesto Mínimo Alternativo Simple (IMAS) para Trabajadores por Cuenta Propia para la vigencia 2014 y que la misma cobró firmeza a los 06 meses después de presentada, afirmaciones que si bien son ciertas conforme a la documental obrante en el plenario, en nada incide con el problema jurídico a resolver, ya que no se está debatiendo ni cuestionando la calidad de trabajador por cuenta propia y/o la veracidad de la declaración de renta, contrario a ello, lo que se debate es la obligación de afiliarse al Sistema de Seguridad Social Integral en Salud y Pensión y la determinación, liquidación y pago de los aportes que debe realizar en su condición de trabajador independiente.

Frente a dicho deber legal, indica el demandante que el IBC sobre el cual deben liquidarse los aportes para salud y pensión es respecto de los ingresos efectiva y realmente percibidos, tomando como renta líquida la suma de \$30.095.972 pesos, producto del resultado de disminuir a los ingresos brutos (\$701.447.004) lo correspondientes a gastos totales (\$671.351.032) y no la suma de \$62.317.000 de pesos sobre la cual se soporta la liquidación efectuada por la entidad demandada.

En primer lugar, es preciso señalar que, si bien la ley reguló el tema de determinación y liquidación de aportes para los trabajadores independientes por cuenta propia, ello lo fue con la Ley 1955 de 2019 al indicar que sería *mes vencido, sobre una base mínima de cotización del 40% del valor mensualizado de los ingresos, sin incluir el valor del impuesto al valor agregado – IVA-*, pero dicha disposición es inaplicable al presente asunto ya que la vigencia fiscalizada corresponde al año 2014, contrariando a todas luces el principio de irretroactividad que rige en materia tributaria.

Así las cosas, y conforme lo señalado en precedencia, la obligación de cotizar del trabajador independiente a los dos subsistemas *-salud y pensión-*, tiene su origen en las previsiones de la Ley 100 de 1993, subrogada por la Ley 797 de 2003 y la obligación de efectuar dichas cotizaciones de manera mensual deviene de lo señalado en el Decreto 1406 de 1999, luego para definir la situación del demandante lo apropiado es aplicar las normas que rigen la materia fiscalizadora en aplicación de los principios de legalidad y certeza, respecto de los cuales la Corte Constitucional ha señalado las siguientes características<sup>2</sup>:

*“...Materializa el principio de predeterminación del tributo, “según el cual una lex previa y cierta debe señalar los elementos de la obligación fiscal” ...No se predica únicamente de los impuestos, sino que es exigible también frente a cualquier tributo o contribución (en sentido amplio). No obstante, de la naturaleza del gravamen depende el rigor con el que la Ley debe señalar sus componentes. Así, frente a tributos de carácter nacional, el Congreso está obligado a definir todos los*

---

<sup>2</sup> Sentencia C-891 de 2012

*elementos en forma “clara e inequívoca”, esto es, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base impositiva y la tarifa. (...)*

*El principio de certeza en materia tributaria, que surge como consecuencia lógica del de legalidad, tiene, según lo expuesto, la finalidad de garantizar que todos los elementos del vínculo impositivo entre los administrados y el Estado estén consagrados inequívocamente en la ley, bien porque las normas que crean el tributo los expresan con claridad, o porque en el evento en que una disposición remite a otra para su integración, es posible identificar dentro del texto remitido el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho gravable, la base gravable y la tarifa del gravamen...”*

En consecuencia, es claro que la determinación y liquidación de las cotizaciones para pagos de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en Salud y Pensión de trabajadores independientes, se encuentran plenamente regulados en la normatividad señalada en párrafos anteriores, dejando sin soporte el argumento traído por el actor referente a que para la vigencia 2014, no existía norma concreta que regulara los aportes respecto de trabajadores independientes.

Por otra parte, el actor solicita se aplique al caso en concreto el artículo 30 de la Ley 1393 de 2010, el cual reza:

*“ARTÍCULO 30. Sin perjuicio de lo previsto para otros fines, para los efectos relacionados con los artículos [18](#) y [204](#) de la Ley 100 de 1993, los pagos laborales no constitutivos de salario de las trabajadoras particulares no podrán ser superiores al 40% del total de la remuneración”.*

Frente a ello el Despacho considera que su aplicación no es viable a la situación particular del actor dado a que dicha disposición hace referencia expresa a que su aplicación es para los efectos de los artículos 18<sup>3</sup> y 204 de la Ley 100, siendo el primero alusivo a la *base de cotización de los trabajadores dependientes de los sectores privado y público* y el segundo, al *monto y distribuciones de las cotizaciones*, aspectos inaplicables al trabajador independiente.

Por otra parte, en lo que respecta a la infracción del artículo 496 del Estatuto Tributario, alusivo a que los montos mensuales calculados para cotizar al SSSI son irreales y desfazados, y que con ello se eleva la base real, es preciso recordar al demandante que la accionada para el momento del requerimiento de información, solicitó al actor la *“relación en medio magnético, en archivo formato Excel, de los ingresos brutos y costos asociados a su actividad productora de renta, así mismo la copia de los documentos que soportan los ingresos brutos y costos asociados a su actividad productora de renta”*, y si bien se dio respuesta al mismo, conforme lo allegado por la entidad accionada, lo hizo tan solo aportando reporte de FOSYGA, planilla de autoliquidaciones y aportes de forma mensual, sin explicar ni demostrar el fundamento legal para haber efectuado dicha operación anual de costos menos

---

<sup>3</sup> ARTÍCULO 18. Base de Cotización de los trabajadores dependientes de los sectores privado y público. La base para calcular las cotizaciones a que hace referencia el artículo anterior, será el salario mensual.

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

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

ingresos ni las liquidaciones para efectos de aportes, comportamiento omisivo que también tuvo en sede judicial.

Frente a dicha situación, la entidad accionada señaló que el aportante no demostró los periodos específicos en los cuales percibió sus ingresos, cuando era deber suyo acreditar como recibió \$701.447.000 de ingresos, no teniendo otra opción la accionada que pormenorizarlos de manera mensual, obteniendo el ingreso mensual de \$58.458.917, como quiera que los aportes se liquidan y se pagan por mensualidades, y ello en ningún momento constituye una presunción como quiera que efectivamente fueron percibidos por el accionante durante la vigencia 2014.

Por lo anterior, considera el despacho le asiste razón jurídica a la entidad accionada en las liquidaciones efectuadas, por cuanto en los términos del Decreto 1406 de 1999, las cotizaciones se efectúan de manera mensual, y ante el incumplimiento del actor en el sentido de acreditar los ingresos reales percibidos de manera mensual respecto de su actividad económica, así como los costos y/o gastos invertidos en la misma, la demandada con el fin de cumplir el postulado legal antes señalado, debió tomar el ingreso declarado por el propio obligado y liquidar los aportes como efectivamente lo realizó.

Mírese bien que el facultado inicial para realizar dichas liquidaciones era el demandante, ya que es quien conoce a exactitud lo que percibe mensualmente de sus actividades laborales, lo que invierte y gasta en sus operaciones mercantiles, dado que el ingreso reportado de \$701.447.000 obedece al periodo de enero a diciembre de 2014, y de suyo es que para llegar a dicho valor debe contar con una contabilidad que le permita establecer de forma mensual tanto sus ingresos, costos y utilidades, y que ello le sirva de soporte para reportar el valor total de ingresos anuales.

Ahora, también encuentra esta falladora judicial que el actor allegó con el recurso de reconsideración en sede administrativa una serie de soportes de los costos y gastos en que incurrió para obtener sus ingresos brutos, sin precisar los periodos a los que correspondía tales facturas, y pese a ello los mismos fueron estudiados, valorados y tenidos en cuenta por la accionada para efectos de determinar el IBC, conforme se evidencia en las diferentes tablas de Excel elaboradas para el efecto y que le sirvieron de base para determinar los valores de la liquidación oficial.

A más de ello, no se puede pasar por alto que el accionante efectuó los pagos respectivos de aportes a seguridad social de la vigencia 2014 solo hasta el año 2017 y no por voluntad propia en cumplimiento de sus deberes tributarios, sino porque fue requerido por la entidad accionada, luego está más que demostrado que pagó de forma tardía e inexacta, dando lugar a las sanciones señaladas en los actos acusados.

Recuérdese, que a quien le correspondía demostrar la ilegalidad de los actos acusados y el mal proceder de la accionada, es el actor conforme la carga de la prueba que le impone el artículo 167 del CGP, y que en el caso de marras sus afirmaciones no pasaron de ser más que eso, manifestaciones subjetivas carentes

de respaldo probatorio, imposibilitando al Despacho tenerlas en cuenta para emitir una decisión a su favor.

En tal sentido, se encuentra ampliamente demostrado que la accionada con la expedición de los actos acusados en nada desconoce ni viola las normas que regulan la obligación de aportes al SSSI del señor Luis Alberto Aponte Vega, conforme lo señala éste en su escrito de demanda, pues se reitera, de la documental aportada tanto en sede administrativa como judicial no se demostró que el monto alegado como utilidad anual hubiese sido el ingreso efectivamente tenido durante la vigencia fiscal 2014, como tampoco se probó mensualmente cual era el monto sobre el que se debía hacer la cotización como lo exigen las normas antes transcritas, razones por las que deben negarse las pretensiones de la demanda.

## **10. RECAPITULACIÓN**

En ese orden de ideas, como quiera que el demandante, conforme la carga de la prueba que le asistía, no logró demostrar la ilegalidad de los actos administrativos demandados, y como consecuencia cuales fueron sus ingresos reales durante la vigencia 2014, y contrario a ello, se probó que la accionada aplicó la normatividad legal vigente para la determinación y liquidación de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en Salud y Pensión del demandante en calidad de trabajador independiente, éste despacho resolverá desfavorablemente las pretensiones de la demanda.

## **11. CONDENA EN COSTAS.**

El artículo 188 del CPACA sobre la condena en costas señala que en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil, pese a ello y como quiera que el compilado normativo antes mencionado fue derogado por el Código General del Proceso, serán estas las normas aplicables en el caso concreto para la condena y liquidación de costas.

Ahora bien, el artículo 365 del CGP dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, súplica, queja, casación, revisión o anulación que haya propuesto.

De otro lado en relación con las agencias en derecho, en el presente caso se observa que pretensiones fueron despachadas de manera desfavorable, razón por la cual de conformidad con con el Acuerdo PSAA16-10554 del 5 agosto de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, se fijarán las agencias en derecho a cargo de la parte demandante, **en la suma equivalente al 4% de lo pretendido.**

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: NIÉGUENSE** las pretensiones de la demanda

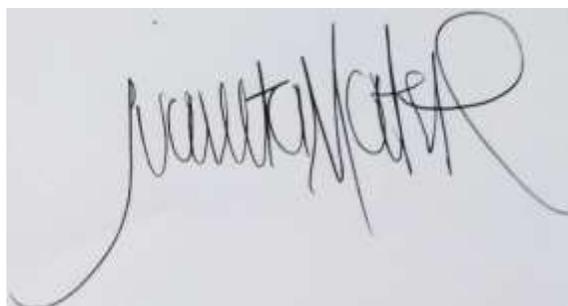
**SEGUNDO: CONDÉNESE** en costas a la parte accionante de conformidad con lo dispuesto en los artículos 188 del CPACA y 365 del C. G. P, para lo cual se fija **la suma equivalente al 4% de lo pedido** como agencias en derecho.

**TERCERO.** Para efectos de la notificación de la presente sentencia, se ordena que por Secretaría se realice conforme el artículo 203 y 205 de la Ley 1437 de 2011, modificada por la 2080 de 2021.

**CUARTO:** Líquidense los gastos del proceso y su hubiere remanentes devuélvase a la parte demandante.

**QUINTO:** En firme este fallo, archívese el expediente, previas las anotaciones correspondientes.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JUANITA DEL PILAR MATIZ CIFUENTES**  
Juez

**Firmado Por:**

**Juanita Del Pilar Matiz Cifuentes**  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
Oral 6  
Ibague - Tolima

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:

**958bf01e3803b0c92d776a37603dca2e0798fcf23780917b54d845fc520ef9b9**

Documento generado en 27/09/2021 09:15:07 a. m.

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