



Radicado No. 13-001-33-33-008-2019-00022-00

Cartagena de Indias D. T y C. once (11) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

<b>Medio de control</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO</b>
<b>Radicado</b>	<b>13-001-33-33-008-2019-00022-00</b>
<b>Demandante</b>	<b>PATRICIA FOX MORILLO</b>
<b>Demandado</b>	<b>UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES - UGPP</b>
<b>Tema</b>	<b>APORTES PARAFISCALES DE INDEPENDIENTES Y/O RENTISTAS DE CAPITAL</b>
<b>Sentencia No</b>	<b>0213</b>

**1. PRONUNCIAMIENTO**

Procede el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena a dictar sentencia de Nulidad y Restablecimiento del Derecho presentada por **PATRICIA FOX MORILLO**, a través de apoderado judicial, contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES – UGPP**.

**2. ANTECEDENTES**

**HECHOS:**

Se tendrán como hechos de la parte demandante, los expuestos en el libelo demandatorio, los cuales se sintetizan así:

Puso de presente la parte accionante, que la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL (UGPP), mediante la resolución No. RDC-2018-00830 de fecha 10 de agosto de 2018, mediante la cual se resuelve el recurso de reconsideración y se modifica la resolución No. RDO-2017-02381 de fecha 24 de julio de 2017, le impuso erróneamente a la señora PATRICIA FOX MORILLO, la obligación de pagar unas sumas de dinero por supuestamente haber incumplido la obligación de afiliarse o vincularse y pagar los aportes al Sistema de Seguridad Social en el Subsistema de Salud, por los periodos de enero 01 a diciembre 31 del año 2014, pese a que no tenía que cumplir con la obligación de afiliarse o vincularse y pagar los aportes al Sistema de Seguridad Social en el Subsistema de Salud, teniendo en cuenta que para dicho periodo ostentaba la calidad de comerciante y no de trabajadora independiente.

**PRETENSIONES:**

1-Que se declare la nulidad la nulidad de la resolución No. RDO-2017-02381 de fecha 24 de julio de 2017, mediante la cual se profirió la oficial contra PATRICIA FOX MORILLO, por la omisión en la afiliación o vinculación y pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social en el Subsistema de Salud, por los periodos de enero 01 a diciembre 31 del año 2014, por la suma de VEINTITRES MILLONES CIENTO MIL CIENTO PESOS M/CTE (\$ 23.100.100), y mediante la cual adicionalmente se impone una sanción por omisión por





**Radicado No. 13-001-33-33-008-2019-00022-00**

valor de CUARENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS MIL PESOS M/CTE (\$ 46.200.000).

2-Que se declare la nulidad de la resolución No. RDC-2018-00830 de fecha 10 de agosto de 2018, mediante la cual se resuelve el recurso de reconsideración y se modifica la resolución No. RDO-2017-02381 de fecha 24 de julio de 2017, imponiéndose unos aportes determinados en liquidación oficial por valor de VEINTITRES MILLONES DIECISIETE MIL CIEN PESOS M/CTE (\$ 23.017.100), y mediante la cual se confirma una adicionalmente se confirma una sanción por omisión en la afiliación y/o vinculación y pago de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en el Subsistema de Salud por valor de CUARENTA Y SEIS MILLONES TREINTA Y CUATRO MIL DOSCIENTOS PESOS M/CTE. (\$ 46.034.200).

3-Que como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho, se declare que la demandante no tiene la obligación de afiliarse o vincularse y pagar los aportes al Sistema de Seguridad Social en el Subsistema de Salud, por los periodos de enero 01 a diciembre 31 del año 2014, por valor de VEINTITRES MILLONES DIECISIETE MIL CIEN PESOS M/CTE (\$ 23.017.100), teniendo en cuenta que la actora para dicho periodo ostentaba la calidad de comerciante y no de trabajadora independiente.

4-Se declare que la demandante no tiene la obligación de afiliarse o vincularse al Sistema de Seguridad Social en el Subsistema de Salud, por los periodos de enero 01 a diciembre 31 del año 2014, y por consiguiente, no incurrió en la sanción por valor de CUARENTA Y SEIS MILLONES TREINTA Y CUATRO MIL DOSCIENTOS PESOS M/CTE. (\$ 46.034.200), teniendo en cuenta que la actora para dicho periodo ostentaba la calidad de comerciante y no de trabajadora independiente.

5-Que se condene a la entidad demandada al reconocimiento y pago de los daños y perjuicios causados a la demandante.

### **NORMATIVIDAD VIOLADA y CONCEPTO DE LA VIOLACION**

Como normas violadas la parte demandante invocó:

Constitución Nacional. Artículos 6, 29 y 58

Ley 1607 de 2012. Artículos 179 y 180 (Modificada por el art. 50 de la ley 1739 de 2014 con. Art. 722 Estatuto Tributario.

Decreto 410 de 1971. Artículos 10, 13 y 20.

Decreto 2011 de 1973.

Decreto 510 de 2003. Artículos 10, 13 y 20

La señora PATRICIA FOX MORILLO no reúne las calidades de aportante de contribuciones parafiscales, ya que no tiene la calidad de trabajador independiente, en relación con las sumas que se le están endilgando, ya que tiene la calidad de comerciante; destacándose que en razón a esta última calidad no tiene que corregir por inexactitud las





295

**Radicado No. 13-001-33-33-008-2019-00022-00**

autoliquidaciones de las contribuciones parafiscales, y resaltando que no está obligada a suministrar información a la UGPP, en razón a su calidad de comerciante. Se observa igualmente que se aplicó normativa que no existía en el momento que presuntamente ocurrieron los hechos.

### - CONTESTACIÓN

**UGPP:** Se opone a las pretensiones de la demanda, y esencialmente aduce que no puede pretender la parte demandante obtener un beneficio o provecho económico basado en su propia omisión o negligencia en la afiliación y pago de los aportes al Sistema de Protección Social, hecho que va en contra del principio de Solidaridad con el cual el Estado busca proporcionar una cobertura integral de las contingencias en salud y la capacidad económica que puede afectar o generar una amenaza al ser humano por falta de ingresos en la vejez, invalidez, el repentino desempleo y otras circunstancias imprevistas, que no pueden ser cubiertas a través del esfuerzo individual o familiar, con la finalidad de contrarrestar estas contingencias, se creó el Sistema de la Protección Social - Ley 789 de 2002 - definido como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos, para obtener como mínimo el derecho a la salud, la pensión y al trabajo.

Y que por su parte el Decreto 3033 de 2013 por el cual se reglamentaron los artículos 178 y 179 de la Ley 1607 de 2012, definió que se incurre en esta conducta cuando se omite la afiliación (incumplimiento de afiliarse) o la vinculación (incumplimiento de reportar la novedad de ingreso a una administradora), y no se pagan los aportes estando obligado a ello.

Para el caso en concreto, es claro que la demandante es un tipo de trabajador independiente y no registra afiliación en calidad de cotizante al Subsistema de Salud. Asimismo, al verificar con la base de datos de liquidación de aportes PILA, administrada por el Ministerio de la Protección social, no se encontró pago de aportes a dichos subsistemas, en consecuencia solicita se nieguen las pretensiones de la demanda.

### TRAMITES PROCESALES

La demanda fue presentada el día 07 de febrero del año 2019, posteriormente mediante auto de fecha 13 del mismo mes y año se admitió, y fue notificada a la parte demandante por estado electrónico No.16 del mismo año.

Posteriormente fue notificada personalmente a la demandada, a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado y al Ministerio Público el día 22 de febrero de 2019 de conformidad con el artículo 199 del CPACA.

Mediante auto de fecha 03 de julio de 2019 se fija fecha para Audiencia Inicial, la cual se lleva a cabo el día 22 de agosto hogaño; posteriormente el día 30 de septiembre de 2019 se realiza audiencia de pruebas, en la cual se cierra debate probatorio, quedando pendiente la obligación de dictar sentencia.





Radicado No. 13-001-33-33-008-2019-00022-00

**- ALEGACIONES**

**DEMANDANTE:**

**PATRICIA FOX MORILLO:** Reitera lo expuesto en el libelo demandatorio, destacando básicamente que la demandante no reúne las calidades de aportante de contribuciones parafiscales, ya que no tiene la calidad de trabajador independiente, y en razón de ello no tiene que corregir por inexactitud las autoliquidaciones de las contribuciones parafiscales; observándose igualmente que se aplicó normativa que no existía en el momento que presuntamente ocurrieron los hechos, situación que afecta de nulidad los activos demandados.

**DEMANDADO.**

**UGPP:** Itera el fundamento de su contestación de demanda, esencialmente que la demandada se encuentra obligada a cotizar al sistema de protección social en el subsistema de salud en virtud de lo dispuesto en el artículo 26 del decreto 806 de 1998, y que su IBC se calcula sobre la totalidad de los ingresos percibidos, restando los costos y gastos en que incurrió en desarrollo de su actividad económica, de acuerdo con lo preceptuado por los artículos 5 y 6 de la Ley 797 de 2003, por lo que solicita denegar las pretensiones de la demanda.

**MINISTERIO PÚBLICO:** No emite concepto dentro del presente medio de control.

**3. CONTROL DE LEGALIDAD**

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 207 del CPACA, revisada la etapa procesal surtida en el proceso de la referencia, el Despacho procede a constatar si hay alguna irregularidad que deba subsanarse o que genere nulidad, no encontrando ninguna causal de vicio o irregularidad.

Atendiendo a la naturaleza del asunto y de acuerdo a las competencias establecidas en la ley, procede el Despacho a proferir sentencia dentro del presente proceso.

**3. CONSIDERACIONES**

**PROBLEMA JURÍDICO:**

Se contrae a determinar si tiene derecho la demandante a que se declare que no tenía la obligación de afiliarse o vincularse y pagar los aportes al Sistema de Seguridad Social en el Subsistema de Salud, por los periodos de enero 01 a diciembre 31 del año 2014, en consecuencia, a que se le exonere de pagar los valores que le han sido impuesto mediante la resolución No. RDC-2018-00830 de fecha 10 de agosto de 2018, mediante la cual se resuelve el recurso de reconsideración y se modifica la resolución No. RDO-2017-02381 de fecha 24 de julio de 2017, según su decir, porque en dichos actos administrativos, se omitió tener en cuenta los presupuestos que establece la Ley.



276



**Radicado No. 13-001-33-33-008-2019-00022-00**

**- TESIS**

Conforme el escenario fáctico y jurídico planteado, y luego de un reposado estudio de la normativa citada en líneas precedentes, hace este juzgado suyas las palabras del representante del Ministerio Público que intervino ante la Corte Constitucional al estudiar demanda contra el artículo 135 de la ley 1753 de 2015, cuando dice que existe un vacío normativo en lo tocante al IBC aplicable a los trabajadores independientes por cuenta propia, el cual ha querido suplirse con interpretaciones propias que la UGPP hace del batiburrillo normativo en seguridad social; en razón a ello no podemos soslayar que se desconocen por parte del ente demandado los principios de legalidad, certeza y predeterminación del tributo, por cuanto no existe claridad y certeza en lo tocante a los elementos de la base gravable y tarifa, lo que dificulta al ciudadano conocer con meridiana exactitud el contenido de su deber económico con el estado, lo que apareja inseguridad jurídica y desconocimiento al debido proceso; nos muestra esto de manera diáfana que la UGPP expidió las resoluciones No. RDO-2017-02381 de fecha 24 de julio de 2017 y RDC-2018-00830 de fecha 10 de agosto de 2018 con infracción de las normas en que deberían fundarse, causal suficiente para declarar la nulidad de dichos actos administrativos conforme lo pide la parte accionante, por lo que se accederá a las pretensiones de la demanda, de admitir lo contrario se estaría en contravía al principio de legalidad que rige el gravamen exigido, y en especial, en aspectos sancionatorios, por lo que se accederá a las pretensiones de la demanda.

A las anteriores conclusiones se ha arribado, teniendo en cuenta las siguientes premisas probatorias, fácticas y normativas:

**MARCO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL.**

Pues bien, en aras de dilucidar el problema jurídico planteado, el Despacho se permite traer a colación la normativa aplicable al caso bajo estudio, la siguiente:

**NATURALEZA DE LOS APORTES AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL.**

El Sistema de Seguridad Social Integral conforme a la Ley 100 de 1993, lo constituye el conjunto de instituciones, normas y procedimientos que tienen como objeto garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de una serie de contingencias.

Dicho Sistema se soporta sobre los aportes que realizan trabajadores y empleadores, cotizaciones obligatorias de conformidad con el artículo 17 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 4 de la Ley 797 de 2003 en pensiones y en el artículo 161 de la Ley 100 de 1993 en salud, respecto a quienes ostenten dichas calidades.

El máximo Tribunal de lo Constitucional al examinar en sentencia C-711 de 2001 la naturaleza de los aportes al sistema de seguridad social, concluyó que independientemente de la denominación que se les dé, estos constituyen contribuciones parafiscales, indicando:

*Poniendo en un extremo los elementos que anuncian la parafiscalidad, y en el otro los aportes para salud y pensiones, se tiene: 1) los mencionados aportes son de*





**Radicado No. 13-001-33-33-008-2019-00022-00**

*observancia obligatoria para empleadores y empleados, teniendo al efecto el Estado poder coercitivo para garantizar su cumplimiento: 2) dichos aportes afectan, en cuanto sujetos pasivos, a empleados y empleadores, que a su turno conforman un específico grupo socio- económico; 3) el monto de los citados aportes se revierte en beneficio exclusivo del sector integrado por empleadores y empleados. Consecuentemente ha de reconocerse que los aportes a salud y pensiones son de naturaleza parafiscal.*

Igualmente, en sentencia C-155 de 2004 la Corte Constitucional señaló:

*Esta Corporación de manera reiterada ha precisado en efecto que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, tanto en Salud como en pensiones, llámense cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica, en cuanto constituyen un gravamen, fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y pensiones y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global bien del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones.*

Por otro lado, la Sala Cuarta del Consejo de Estado en providencia del 26 de Marzo de 2009, sostuvo:

*En consecuencia, contrario a lo que considera el demandante, estos aportes a la Seguridad Social si son contribuciones parafiscales, por lo que para su cobro debe aplicarse el Estatuto Tributario, conforme al artículo 54 de la Ley 383 de 1997, según el cual, "Las normas de procedimiento, sanciones, determinación, discusión y cobro contenidas en el Libro Quinto del Estatuto Tributario Nacional, serán aplicables a la administración y control de las contribuciones y aportes inherentes a la nómina, tanto del sector privado como del sector público, establecidas en las Leyes 58 de 1963, 27 de 1974, 21 de 1982, 89 de 1988 y 100 de 1993.*

Así mismo, la Sala Cuarta del Consejo de Estado en providencia del 2 de diciembre de 2010, señaló:

*Según los artículos 17 y 161 de la Ley 100 de 1993, durante la relación laboral los trabajadores deben efectuar cotizaciones obligatorias al Sistema General de Seguridad Social. Por su alcance y finalidad, tales cotizaciones se han reconocido como contribuciones parafiscales, porque corresponden a tributos que deben pagar los empleadores y los afiliados al sistema, en las proporciones que establece la ley, para que éste cubra las contingencias que afecten la salud y capacidad económica del trabajador, aunque dicha contraprestación no sea equivalente al monto de la cotización. Estos aportes se destinan exclusivamente a financiar el sistema, en virtud de los principios de solidaridad, eficiencia y universalidad (artículo 49 de la Constitución Política)*

Siendo claro entonces que la naturaleza de los aportes que se realiza al Sistema General de Seguridad Social es la de contribuciones parafiscales, esto es, constituyen un gravamen o tributo, conforme lo indican la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.



277



**Radicado No. 13-001-33-33-008-2019-00022-00**

Dicho lo anterior, es importante señalar que aunque la jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional, como del Consejo de Estado, han tratado de precisar las características de la parafiscalidad, sus pronunciamientos finalmente no han llegado a tal precisión para establecer cuál es la naturaleza jurídica de tales ingresos, pues de la jurisprudencia citada, es claro que a pesar de procurar diferenciar a la parafiscalidad de impuestos y tasas, finalmente se refieren a aquellos como gravámenes o tributos.

En la Sentencia C-040 de 1993, del 11 de febrero de 1993, la Corte Constitucional respecto a los recursos parafiscales, indicó:

“Para sistematizar, la Corte observa que los recursos parafiscales tienen tres elementos materiales, a saber:

- 1) **Obligatoriedad:** el recurso parafiscal es de observancia obligatoria por quienes se hallen dentro de los supuestos de la norma creadora del mencionado recurso, por tanto el Estado tiene el poder coercitivo para garantizar su cumplimiento.
- 2) **Singularidad:** en oposición al impuesto, el recurso parafiscal tiene la característica de afectar un determinado y único grupo social o económico.
- 3) **Destinación Sectorial:** los recursos extraídos del sector o sectores económicos o sociales determinados se revierten en beneficio exclusivo del propio sector o sectores”

Paralelo a lo expuesto en líneas precedentes de manera general, se han de tener como referentes la Ley 100 de 1993, Ley 797 de 2003, Ley 1607 de 2012, Decreto 806 de 1998 y el Decreto Reglamentario 1406 de 1999.

**CASO CONCRETO.**

En el caso particular, se tiene que **PATRICIA FOX MORILLO**, promovió el presente medio de control de Nulidad y Restablecimiento del derecho con la pretensión que se le anulen las Resoluciones No. RDO-2017-02381 de fecha 24 de julio de 2017 y RDC-2018-00830 de fecha 10 de agosto de 2018, expedidas por UGPP, alegando que los mismos no se atienen a derecho.

**PRUEBAS OBRANTES EN EL EXPEDIENTE**

- Expediente administrativo del procedimiento que culmina con la expedición de las Resoluciones No. RDO-2017-02381 de fecha 24 de julio de 2017 y RDC-2018-00830 de fecha 10 de agosto de 2018, expedidas por UGPP (Fols. 172 CD)

Ahora bien, luego de confrontar la demanda y la contestación de la misma, destaca el despacho que se debe centrar la discusión respecto a tres elementos esenciales del gravamen, como lo son el sujeto pasivo, la base gravable y tarifa, debiéndose verificar si se cumplen con las exigencias mínimas de los mismos en el presente asunto, en procura





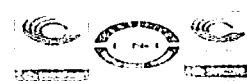
Radicado No. 13-001-33-33-008-2019-00022-00

de establecer a que parte le asiste razón. Debiéndose recordar que conforme nuestra constitución política, respecto a dichas cargas una ley previa y cierta debe señalar los elementos de la obligación, en este caso parafiscal, brindando con ello seguridad a los ciudadanos frente a esta clase de obligaciones, con lo cual se otorga una debida protección a la garantía fundamental del debido proceso. Destacándose que se toma como referente los actos administrativos demandados, los cuales la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL (UGPP) estructura sobre los elementos de un gravamen o tributo, tal como se observa en la liquidación oficial que expiden (Ver reverso del folio 52), de allí que se haga referencia a los tres antes referidos.

Dicho lo anterior, y en aplicación de los lineamientos de la Ley 100 de 1993, Ley 797 de 2003, Decreto 806 de 1998 y el Decreto Reglamentario 1406 de 1999, tienen la obligación de afiliarse al Régimen Contributivo de salud todos los empleados, pensionados, así como los Trabajadores Independientes que obtengan ingresos totales mensuales iguales o superiores a un salario mínimo mensual legal vigente; de la misma normativa, pero de manera muy general, pues reúne a un grupo muy grande de personas, se desprende que tienen la calidad de trabajadores independientes las personas cuyos ingresos no provengan de un contrato de trabajo o de una relación legal y reglamentaria; y aquí es donde surge el primer escollo a superar en el asunto que nos ocupa, que hace referencia al sujeto pasivo, y es lo tocante a quién ostenta la calidad de trabajador independiente, concepto del que han surgido varias interpretaciones doctrinarias, emitidas básicamente por la DIAN y UGPP, concepto que siempre ha generado discusión por su carácter genérico, pues como antes se dijo abarca un universo muy amplio, de allí que la ley 1753 de 2015, en su artículo 135 buscó agrupar o clasificarlos, en procura de generar claridad sobre los mismos, e hizo referencia a tres categorías: **1) trabajadores independientes por cuenta propia**; 2) independientes con contrato diferente a prestación de servicios; y 3) los independientes con contratos de prestación de servicios personales relacionados con las funciones de la entidad; relievándose que de la documental que reposa en el expediente para la época de los hechos la accionante ostentaba la calidad de comerciante.

A pesar de lo anterior, la Ley 1753 de 2015 no estableció una definición de cada una de esas categorías, así como tampoco determinó las características para pertenecer a ellas, falencia esta que relieva aún más la problemática que conlleva la conceptualización genérica y ambigua en cuanto a quién ostenta la calidad de **trabajador independiente por cuenta propia**, situación que va de la mano en cuanto a la compleja maraña normativa sobre la que descansa el sistema de seguridad social colombiano, realidad que impacta negativamente en los principios básicos referidos en líneas precedentes, y que dan soporte a la obligación que pretende exigir la UGPP.

Ahora bien, el contexto antes mostrado incide negativamente en dos elementos muy sensibles de la obligación que se reclama a la hoy demandante, como lo son la base gravable y tarifa; y que en el sub lite tiene relación directa con lo atinente al Ingreso Base de Cotización (IBC), ello debido a que la ley 1122 de 2007 se limitó a regular el IBC de los





278



Radicado No. 13-001-33-33-008-2019-00022-00

trabajadores independientes con contrato diferente a prestación de servicios y de los contratistas de prestación de servicios, sin hacer referencia a los **trabajadores independientes por cuenta propia y/o rentistas de capital**; falencia esta que quiso ser superada en la ley 1753 de 2015, la cual buscó crear y unificar las condiciones sobre las cuales los trabajadores independientes por cuenta propia han de cotizar, y en el mencionado artículo 135, estableció que "(...) *cotizarán mes vencido al Sistema Integral de Seguridad Social sobre un ingreso base de cotización mínimo del cuarenta por ciento (40%) del valor mensualizado de sus ingresos (...)*".

Mas, recuerda esta casa judicial que dicho artículo, 135 de ley 1753 de 2015, fue demandada ante la Corte Constitucional, y trae a colación aparte de la intervención que en dicha demanda, tuvo el Ministerio Público, el cual indicó:

"(...) es evidente que la disposición sub examine (artículo 135 de la Ley 1753/2015), como lo sostienen los demandantes, pretende llenar un vacío normativo pues se ocupa de regular el IBC para trabajadores independientes por cuenta propia (...) cuya regulación no estaba prevista en el artículo 18 de la Ley 1122/2007 que se limitó a regular el IBC de los trabajadores independientes y de los contratistas de prestación de servicios. (...) El Ministerio Público concluye que no se trata de una norma instrumental de ejecución del presupuesto para lograr la consecución de los pilares del plan, dado que la regulación del IBC (...) no constituye un instrumento de buen gobierno (...)" (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Debiendo resaltar esta judicatura, que mediante sentencia C-219 de 2019 la Corte Constitucional declaró la inexecutable del artículo 135 de la ley 1753 de 2015, que establecía un ingreso base de cotización mínimo al sistema integral de seguridad social para los trabajadores independientes por cuenta propia, si bien la declaratoria se hizo con efectos diferidos, no soluciona el vacío existente para el momento de ocurrencia de los hechos, recuérdese que se cobra año 2014, pues la mentada ley solo entró en vigencia el 09 de junio de 2015.

Conforme el escenario fáctico y jurídico antes planteado, y luego de un reposado estudio de la normativa citada en líneas precedentes, hace este juzgado suyas las palabras del representante del Ministerio Público que intervino ante la Corte Constitucional al estudiar demanda contra el artículo 135 de la ley 1753 de 2015, cuando dice que existe un vacío normativo en lo tocante al IBC aplicable a los trabajadores independientes por cuenta propia, el cual ha querido suplirse con interpretaciones propias que la UGPP hace del batiburrillo normativo existente en seguridad social; en razón a ello no podemos soslayar que se desconocen por parte del ente demandado los principios de legalidad, certeza y predeterminación del gravamen que se exige, a los cuales hacen referencia tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado al referirse sobre la temática que aquí se discute, por cuanto no existe claridad en lo tocante a los elementos de la base gravable y





**Radicado No. 13-001-33-33-008-2019-00022-00**

tarifa, en este caso el IBC, lo que dificulta al ciudadano conocer con meridiana exactitud el contenido de su deber económico con el estado, lo que apareja inseguridad jurídica y desconocimiento al debido proceso, pues se reitera, no existe claridad y certeza para quien se considera obligado por parte de la UGPP.

Finalmente, se ha de destacar que tan cierta es la existencia del vacío normativo al que se ha hecho referencia en líneas precedentes, que solo hasta el año 2019 se logra superar la misma con la expedición de la ley 1955 de 2019, en su artículo 244, la cual no es aplicable de manera retroactiva. Así mismo, debemos relieves que en los actos atacados se impone sanción por no afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud, aduciendo la UGPP la obligatoriedad en la afiliación al sistema y el pago respectivo, año 2014, pero se constata que el Decreto 2353 de 2015, vigente para el tiempo en que se inicia el proceso administrativo por parte de la entidad demandada, en su artículo 16 establece que *“En el Sistema General de Seguridad Social en Salud no habrá afiliaciones retroactivas.”*, vemos pues, la existencia de norma que prohíbe la afiliación al sistema de salud con efectos retroactivos, situación que da mayor soporte a lo que aquí se decide, y nos muestra la maraña normativa a la que se hizo alusión, y que genera la problemática discutida, tanto para los ciudadanos como para las entidades respectivas.

Todo lo expuesto, nos muestra de manera diáfana que la UGPP expidió las resoluciones No. RDO-2017-02381 de fecha 24 de julio de 2017 y RDC-2018-00830 de fecha 10 de agosto de 2018 con infracción de las normas en que deberían fundarse, causal suficiente para declarar la nulidad de dichos actos administrativos conforme lo pide la parte accionante, por lo que se accederá a las pretensiones de la demanda, de admitir lo contrario se estaría en contravía al principio de legalidad que rige el gravamen exigido, y en especial, en aspectos sancionatorios.

De otro lado, en lo relativo a la solicitud de pago de los perjuicios no se arrojó prueba alguna al respecto, por lo que se negará tal pretensión.

## COSTAS

El artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 dispone que *“Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”*.

Hoy debemos entender que la remisión normativa debe hacerse al CODIGO GENERAL DEL PROCESO y por lo tanto acudimos artículo 365 de la ley 1564 de 2012, en donde se establece que se condenara en costas a la parte vencida en el proceso; así mismo lo explicó el Consejo de Estado<sup>1</sup> a través de su jurisprudencia.

Conforme lo anterior, se condena en costas a la parte vencida de conformidad con el Art. 188 del CPACA, las cuales se liquidaran por secretaria teniendo en cuenta los gastos procesales debidamente acreditados; y las agencias en derecho se fijarán conforme lo manda el ACUERDO No. PSAA16-10554 del 05 de agosto de 2016, emanado del Consejo

<sup>1</sup> Sentencia del Consejo de Estado- Sección Segunda, radicado Interno No. 12912014, Consejero Ponente: Wilfrán Hernández Gómez, de fecha 05 de abril de 2016





**Radicado No. 13-001-33-33-008-2019-00022-00**

Superior de la Judicatura, que a consideración de este fallador, en el caso sub-judice, corresponden al 3% de las pretensiones.

### V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### FALLA

**PRIMERO: DECLARAR** la nulidad de los Actos Administrativos No. RDO-2017-02381 de fecha 24 de julio de 2017 y RDC-2018-00830 de fecha 10 de agosto de 2018, expedidos por la UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES – UGPP, mediante las cuales se expide liquidación de revisión e impone sanción a **PATRICIA FOX MORILLO**, y resuelve recurso de reconsideración, respectivamente, acorde los fundamentos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** A título de restablecimiento del derecho, **DECLARAR**, que la actora no está obligada al pago de las sumas impuestas en los actos anulados.

**TERCERO:** Condénese en costas a la parte vencida, las cuales se liquidaran por secretaria teniendo en cuenta los gastos procesales debidamente acreditados. Las agencias en derecho se tasan en un 3% del monto de las pretensiones.

**CUARTO:** Ejecutoriada esta providencia devuélvase al interesado el remanente de la suma depositada para gastos ordinarios del proceso y archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ENRIQUE ANTONIO DEL VECCHIO DOMINGUEZ**  
Juez

