



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN CUARTA**

**CONSEJERO PONENTE: LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO**

**Referencia:** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Radicación:** 25000-23-37-000-2020-00348-02 (28878)  
**Demandante:** Favio Cassierra Quiñones  
**Demandada:** UAE de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP

**SALVAMENTO DE VOTO DEL CONSEJERO MILTON CHAVES GARCÍA A LA SENTENCIA DE 20 DE FEBRERO DE 2025 C. P. LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO**

---

Con el respeto debido por las decisiones de la Sala, me permito salvar el voto en la sentencia proferida en el expediente de la referencia en cuanto confirmó la decisión de primera instancia de negar las pretensiones de la demanda contra los actos que determinaron al actor inexactitud en las autoliquidaciones y pagos de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral por los períodos de enero a diciembre de 2015 y lo sancionaron por esa conducta.

Las razones por las cuales me separo de la mayoría son las siguientes:

En la demanda y el recurso, el actor alegó que para el año gravable 2015, el legislador no había definido la base gravable de aportes para los trabajadores independientes por cuenta propia.

Sin embargo, en la sentencia de la cual me aparto se precisa que para los periodos del **1º de enero al 30 de junio de 2015**, la base está conformada por los ingresos efectivamente percibidos, estos son, los que recibe el afiliado para su beneficio personal a los que se les pueden deducir los costos asociados a la actividad económica según los criterios de causalidad, necesidad y proporcionalidad.

Y para los periodos del **1º de julio al 31 de diciembre de 2015**, la norma que regula la base gravable es el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 que, para el caso de los independientes por cuenta propia prevé que la base es el 40% del total de los ingresos detrayendo las expensas necesarias, proporcionales y que tengan relación de causalidad con la actividad generadora de renta.

Al respecto, es importante recordar que los pagos que se realizan al Sistema de Seguridad Social son contribuciones parafiscales. Por tanto, deben cumplir con el principio de legalidad tributaria (artículo 338 de la Constitución Política)<sup>1</sup>. Lo anterior, con el fin de materializar los principios de predeterminación del tributo, seguridad jurídica, unidad económica y certeza del tributo, los cuales se ven protegidos cuando existe representación popular en el establecimiento de los tributos y la fijación clara y precisa de sus elementos esenciales<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-155 de 2004. En el mismo sentido están las sentencias: C-179 de 1997, C-711 de 2001, C-1089 de 2003 o C-243 de 2006, entre otras.

<sup>2</sup> Sentencia Corte Constitucional C-101/22



Al estimar que, para los periodos de **enero a junio de 2015**, la base gravable de los aportes a cargo de los trabajadores independientes por cuenta propia es el total de ingresos percibidos menos los costos, sin citar fundamento legal alguno, se pone en evidencia, que, en realidad, ninguna norma legal define con certeza y precisión la base gravable para estas personas.

En efecto, los artículos 19 y 157 de la Ley 100 de 1993 y 1 del Decreto 510 de 2003 no definen la base gravable de los aportes al Sistema de Seguridad Social de los trabajadores independientes de forma clara y específica. Solo establecen 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.

Sobre el particular, en sentencia C-760 de 2004, en la que estudió la exequibilidad de los artículos 4, 5 y 6 de la Ley 797 de 2003 (que modificaron los artículos 17, 18 y 19 de la Ley 100 de 1993), la Corte Constitucional concluyó que dichas normas no establecían la base gravable de aportes para trabajadores independientes, al señalar que *“las normas no dicen que su aplicación debe hacerse sobre el 100% de los pagos o ingresos, ni indican si se trata de los ingresos brutos o los netos, o si sobre los ingresos totales cabrían o no deducciones o descuentos”*.

En el mismo sentido, el artículo 18 de la Ley 1122 de 2007 solo establecía una cotización máxima para los trabajadores independientes del 40%, pero no determinaba la manera de calcular la base gravable.

Dicha norma fue derogada por el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, disposición con la que el Congreso pretendió fijar la base de las cotizaciones a la seguridad social de los trabajadores independientes. Sin embargo, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-219 del 22 de mayo de 2019 por infracción al principio de unidad de materia<sup>3</sup>.

El 25 de mayo de 2019, se expidió la Ley 1955 de 2019, que derogó el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, norma que también fue declarada inexecutable, por la misma razón, en sentencia C-068 del 19 de febrero de 2020<sup>4</sup>. En esta providencia, la Corte Constitucional ratifica la ausencia de base gravable de las contribuciones de seguridad social a cargo de los trabajadores independientes.

Lo anterior tuvo como efecto que el legislador tuviera que expedir una nueva norma para determinar la base gravable, ya que era consciente de que no existía, por lo que en el artículo 89 de la Ley 2277 de 2022 se determinó la base gravable para los aportes al Sistema de Seguridad Social de los trabajadores independientes.

En consecuencia, tampoco existe base gravable para el cálculo de aportes de los trabajadores independientes por los periodos de **julio a diciembre de 2015**, pues, además, el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 no precisa a qué ingresos se refiere ni cómo calcularlos, lo que denota indeterminación de la base gravable y, por tanto, violación del principio de legalidad y certeza del tributo.

<sup>3</sup> M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>4</sup> M.P. Diana Fajardo Rivera.



---

Radicado: 25000-23-37-000-2020-00348-02 (28878)  
Demandante: Favio Cassierra Quiñones

En los anteriores términos dejo expresadas las razones del salvamento de voto.

*(Firmado electrónicamente)*  
**MILTON CHAVES GARCÍA**

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>