



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA

MAGISTRADA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de septiembre de dos mil veintiséis (2026)

Referencia	Nulidad
Radicación	11001-03-27-000-2024-00014-00 (28581)
Demandante	CARLOS MARIO SALGADO MORALES
Demandada	NACIÓN - MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. MINISTERIO DE SALUD Y LA PROTECCIÓN SOCIAL. MINISTERIO DEL TRABAJO Y PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
Temas	Decreto 1601 de 2022. Sistema de presunción de ingresos. Base de cotización trabajadores independientes sin contrato de prestación de servicios.

SENTENCIA ANTICIPADA

La Sección decide la demanda de nulidad presentada por Carlos Mario Salgado Morales contra el Decreto 1601 de 2022, por medio del cual se reguló lo relacionado al sistema de presunción de ingresos de los trabajadores independientes por cuenta propia o con contrato diferente al de prestación de servicios.

ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

Mediante el Decreto 1601 de 2022, se sustituyó una parte del Decreto Único Reglamentario del Sector de Salud y Protección Social, así:

Artículo 1. Sustitúyase el Título 7 de la Parte 2 del Libro 3 del Decreto 780 de 2016, Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, el cual quedará así:

TÍTULO 7

SISTEMA DE PRESUNCIÓN DE INGRESOS PARA LOS TRABAJADORES
INDEPENDIENTES POR CUENTA PROPIA O CON CONTRATO DIFERENTE A
PRESTACIÓN DE SERVICIOS

Artículo 3.2.7.1. Objeto y ámbito de aplicación. El presente Título tiene por objeto establecer el sistema de presunción de ingresos con base en las actividades económicas que desarrollan los trabajadores independientes por cuenta propia, y con contratos diferentes a prestación de servicios y que deberá ser tenido como referencia para dar cumplimiento a lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 204 de la Ley 100 de 1993.

Artículo 3.2.7.2. Definiciones. Para efectos de la aplicación del presente Título se adoptan las siguientes definiciones:

- a. Trabajador independiente por cuenta propia: Persona natural que realiza su actividad económica por su cuenta y riesgo, y cuya actividad puede o no conllevar la subcontratación, compra de insumos y deducción de expensas para su ejercicio.
- b. Independiente con contratos diferentes a prestación de servicios: Persona natural que genera ingresos derivados de la celebración de contratos con personas naturales o jurídicas de derecho público o privado y cuya ejecución puede conllevar subcontratación, compra de insumos y deducción de expensas para su ejercicio.



También se consideran dentro de esta categoría, los declarantes de renta ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, cuya actividad económica principal sea rentista de capital.

- c. Ingreso bruto. Se refiere a la totalidad de los ingresos que, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA), se generan en el desarrollo de la actividad económica desempeñada por el independiente.
- d. Esquema de presunción de costos. Es un elemento del sistema de presunción de ingresos y corresponde a la información de coeficientes de costos presuntos por actividades económicas, con los cuales se determinan los costos presuntos del trabajador independiente por cuenta propia o con contrato diferente al de prestación de servicios.
- e. Ingreso neto. Se refiere al ingreso obtenido por el trabajador independiente por cuenta propia o con contrato diferente al de prestación de servicios una vez descontadas las expensas en los términos señalados en el artículo 107 del estatuto tributario o la aplicación del esquema de presunción de costos establecido en el presente Decreto.

Artículo 3.2.7.3. Sistema de presunción de ingresos. Se refiere al sistema de estimación del Ingreso Base de Cotización de los trabajadores independientes por cuenta propia y los independientes con contratos diferentes a prestación de servicios.

Este sistema se integra por los ingresos brutos determinados por el obligado y los costos presuntos determinados conforme a lo establecido en el anexo "Esquema presunción de costos" que hace parte integral del presente decreto.

Artículo 3.2.7.4. Ingreso como indicador de capacidad de pago. Se presumirá la obligación de afiliación al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud cuando a través de la información proveniente de declaraciones tributarias, información exógena de la DIAN y cualquier otra que permita determinar los ingresos de los trabajadores independientes por cuenta propia y los independientes con contratos diferentes a prestación de servicios, se pueda establecer la existencia de ingresos netos iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente.

Artículo 3.2.7.5. Procedimiento para liquidación de aportes. Los trabajadores independientes por cuenta propia y los independientes con contratos diferentes a prestación de servicios, para la liquidación de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral deberán atender el siguiente procedimiento:

1. Determinar el ingreso bruto.
2. Descontar los costos asociados a la actividad económica, en los términos establecidos en el artículo 107 y siguientes del Estatuto Tributario y demás normas que regulen las expensas realizadas en el desarrollo de cualquier actividad económica, atendiendo las exigencias para la validez de dichos documentos o, aplicar el porcentaje de costos conforme a la actividad económica, de acuerdo con el Anexo "Esquema de presunción de costos" del presente decreto.
3. Calcular y efectuar el aporte correspondiente al Sistema de Seguridad Social Integral sobre el ingreso que corresponda.

Parágrafo. La Unidad Especial de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) en el ejercicio de sus facultades, podrá exigir al aportante los soportes de los costos de sus actividades económicas que le sirvieron de base para determinar el ingreso neto, en caso de no contar con ellos, dicha Unidad tomará el coeficiente de costos señalado en el anexo del presente título, o el que lo modifique o sustituya, según corresponda a la actividad principal reportada en la declaración de renta del período fiscalizado.

Artículo 3.2.7.6. Pago de los aportes. El pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral de los trabajadores independientes por cuenta propia, independientes con contratos de prestación de servicios y de los independientes con contratos diferentes a prestación de servicios se efectuará mes vencido".

Artículo 2. Vigencia y derogatorias. El presente decreto rige a partir de su publicación y sustituye el Título 7 de la Parte 2 del Libro 3 del Decreto 780 de 2016, Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.



ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN JUDICIAL

En ejercicio del medio de control de nulidad, contemplado en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el demandante formuló la siguiente pretensión¹:

PRIMERO: Que es nulo el decreto 1601 de 2022 “Por el cual se sustituye el Título 7 de la Parte 2 del Libro 3 del Decreto 780 de 2016, Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social en relación con el sistema de presunción de ingresos para los trabajadores independientes por cuenta propia o con contrato diferente a prestación de servicios” suscrito por el Presidente de la República y los Ministros de Hacienda y Crédito Público, Salud y Protección Social y del Trabajo, debido a que por medio de esta normativa se omite el deber de reglamentar la presunción de ingresos, ordenada por la Ley 100 de 1993, en su artículo 204 parágrafo segundo y por el artículo 33 de la Ley 1438 de 2011.

Invocó la vulneración de los artículos 204 de la Ley 100 de 1993, 3 de la Ley 797 de 2003, 33 de la Ley 1438 de 2011, 135 de la Ley 1735 de 2015, 244 de la Ley 1955 de 2019, 56 del Decreto 326 de 1996, 18 del Decreto 1122 de 2007 y 3 del Decreto 3085 de 2007, así como el Decreto 510 de 2003. El concepto de violación lo sustenta de la siguiente manera:

Sostuvo que en materia de cotización de aportes al sistema de seguridad social por parte de los trabajadores independientes se ha generado una inseguridad jurídica debido a las diversas normativas que han sido expedidas, derogadas y declaradas inexequibles por la Corte Constitucional.

Manifestó que las Leyes 100 de 1993 y 1438 de 2011 le impusieron al Gobierno Nacional el deber de establecer un sistema de presunción de ingresos para los trabajadores independientes, el cual debía atender criterios como actividad económica, el nivel de educación, experiencia laboral, la región donde se desempeñara la actividad productiva y el patrimonio del trabajador.

Señaló que la importancia del esquema de presunción de ingresos es que con él se pueda determinar el ingreso base de cotización, dado que no hay regulación que establezca un porcentaje preciso, lo cual puede generar inconvenientes con la UGPP, esto por cuanto sus ingresos son variables y no tienen certeza, más para los años 2007 a 2014.

Consideró que el decreto **desconoció las normas en que debía fundarse** porque dicha exigencia no se había cumplido, ni siquiera con la expedición del decreto demandado, pues allí desarrolló más que un sistema de presunción de ingresos, uno de costos, los cuales debían determinarse conforme al anexo que correspondía a una copia de lo establecido en las Resoluciones 1400 de 2019 y 209 de 2020, expedidas por la UGPP. Es así como el decreto demandado dejó a cargo del trabajador independiente la obligación de determinar los ingresos brutos efectivamente percibidos, lo cual no es una presunción.

Indicó que en el decreto demandado tampoco se advertía la existencia de un mecanismo dirigido a presumir los ingresos de los trabajadores independientes, por el contrario, estos seguían siendo determinados por cada aportante, y la operación para estimar el pago de aportes se hacía con base en los costos y el porcentaje determinado en las tablas consignadas en el anexo del decreto.

¹ Samai. Índice 3. PDF demanda



A su juicio, para cumplir con el mandato del legislador, debió diseñarse un verdadero sistema de presunción de ingresos en donde, con base en diversos factores tales como el nivel de educación, la experiencia laboral, la actividad económica, la región de operación y el patrimonio de los trabajadores, debía presumirse el ingreso que recibían mensualmente para así tener la certeza de la base sobre la cual harían los pagos al sistema de seguridad social.

Agregó que, si bien en la parte motiva del decreto se invocaron los artículos 204 de la Ley 100 de 1993 y 33 de la Ley 1438 de 2011, lo cierto era que no se cumplió el mandato allí ordenado ante la inexistencia del sistema de presunción de ingresos, lo que daba lugar a la nulidad de la norma acusada por **falsa motivación**.

Oposición de la demanda

La **Presidencia de la República**² (DAPRE) contravirtió las pretensiones de la demanda, para lo cual expuso que, de conformidad con el artículo 189 de la Constitución Política, el Gobierno estaba facultado para el ejercicio de la potestad reglamentaria.

Argumentó que el artículo 33 de la Ley 1438 de 2011 determinó una presunción de capacidad de pago y ordenó al ejecutivo reglamentar un sistema de presunción de ingresos para establecer la base gravable de los aportes al sistema de seguridad social de los trabajadores independientes, obligación que fue ratificada por el Consejo de Estado en sentencia del 5 de mayo de 2022 (exp 2022-00033), proferida en una acción de cumplimiento.

Luego de referirse a las normas que regulan los aportes para este tipo de trabajadores, precisó que la UGPP definió un esquema de presunción de costos para los independientes por cuenta propia dedicados al transporte público automotor de carga por carretera mediante la Resolución 1400 del 26 de agosto de 2019. En concordancia, desde el Ministerio de Salud se propuso generar mediciones representativas de los costos e ingresos según los grupos económicos, tal como consta en los anexos técnicos del Decreto 1601 de 2022, todo lo cual sustentaba la competencia para la expedición de la norma acusada.

Citó la parte considerativa de la disposición enjuiciada, en donde se hizo referencia a la capacidad de pago de los trabajadores independientes como factor determinante para establecer la obligatoriedad en las cotizaciones, la regulación de la presunción de ingresos y costos asociados a las actividades económicas, la posibilidad de deducir los gastos del artículo 107 del Estatuto Tributario, entre otros aspectos.

Propuso como excepción la **falta de legitimación en la causa por pasiva**³, al considerar que la presidencia no se encontraba dentro de las autoridades que el artículo 159 de la Ley 1438 de 2011 relaciona para representar a la Nación en procesos contenciosos, lo cual a su vez encontraba sustento en el artículo 115 de la Constitución Política, que no incluyó al primer mandatorio como una de las autoridades responsables de la defensa de actos administrativos.

Dicha tarea se encontraba entonces en cabeza de los ministros y directores de departamentos administrativos que integraran el Gobierno en cada negocio en particular, que para el caso sería el Ministerio de Salud y Protección Social que fue

² Samai. Índice 15.

³ En los autos del 29 de febrero de 2024 y del 16 de octubre de 2025 se dispuso que dicha excepción sería resuelta en la sentencia que ponga fin al proceso, índices 24 y 30 respectivamente.



quien lo expidió, postura que ha sido aceptada en otras oportunidades por el Consejo de Estado⁴

El **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**⁵, sostuvo que el decreto acusado se expidió en desarrollo de las competencias que la Constitución y la ley le han otorgado al presidente, en especial, las conferidas en los artículos 204 de la Ley 100 de 1993 y 33 de la Ley 1438 de 2011. Además, según el criterio del Consejo de Estado⁶, la violación de la potestad reglamentaria solo podía configurarse cuando se contrariaba la voluntad propia de la ley o cuando mediante otra ley ya se había ocupado de la materia y el reglamento la controvierte, modifica o desconoce su exacto sentido.

Señaló que el sistema de presunción de ingresos fue estructurado integrando los ingresos brutos determinados por el obligado y los costos presuntos conforme al anexo técnico del decreto, los cuales podían ser deducidos conforme al artículo 107 del Estatuto Tributario. En ese sentido, el sistema de costos se trataba de uno de los elementos que integra y permite calcular los ingresos netos percibidos por los independientes, que a su vez servirán de base de cotización al sistema.

Explicó que para la presunción de ingresos debía tomarse la información proveniente de declaraciones tributarias, la exógena de la DIAN, y lo que reportaba cada contribuyente; además, que el pago de aportes al sistema se haría sobre el mes vencido, momento para el cual el trabajador ya conocía sus propios ingresos y no requería una presunción.

El **Ministerio de Salud y la Protección Social**⁷ señaló que el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, que reguló el IBC de los trabajadores independientes fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-219 de 2019, y que el asunto nuevamente fue regulado por el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, norma que también fue declarada inexecutable mediante la sentencia C-068 de 2020, cuyos efectos se difirieron hasta el 20 de junio de 2022.

Indicó que, por lo anterior, y ante el vacío normativo, fue necesario acudir a la reviviscencia⁸ parcial y transitoria de las normas que regulaban la materia, esto es, el artículo 19 de la Ley 100 de 1993 (modificado por el artículo 6 de la Ley 797 de 2003 reglamentado por el artículo 2.2.2.1.5 del Decreto 1833 de 2016) y el artículo 18 de la Ley 1122 de 2007.

En consecuencia, se debía cotizar sobre los ingresos netos, para lo cual podían deducir de estos las expensas que cumplieran con lo previsto en el artículo 107 del Estatuto Tributario y demás normas concordantes, o en su defecto aplicar el porcentaje de costos conforme a la actividad económica de acuerdo con el anexo del esquema adoptado por el Decreto 1601 de 2022, el cual de ninguna manera reguló el ingreso base de cotización, sino el sistema de presunción de ingresos con base en la información sobre las actividades económicas de los trabajadores independientes.

⁴ Auto del 5 de abril de 2018, expediente 20437, M.P: Jorge Octavio Ramírez Ramírez y auto del 26 de septiembre de 2018, expediente 57819, M.P: Ramiro Pazos Guerra

⁵ Samai. Índice 16.

⁶ No señaló decisión alguna del Consejo de Estado. Acto seguido refirió la sentencia C-1005 de 2008 de la Corte Constitucional.

⁷ Samai. Índice 17

⁸ Señaló que esta figura encontró sustento en el Concepto 2243 del 28 de enero de 2015 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.



Indicó que el artículo 89 de la Ley 2277 de 2022 entró a regular la materia, por lo que a partir del 1 de enero de 2023 los trabajadores independientes por cuenta propia o con contrato diferente a la prestación de servicios ya tenían una base establecida a cuyos ingresos podían deducir las expensas del artículo 107 del Estatuto Tributario y sin exceder los valores reportados en la declaración de renta. Además, debía tenerse en consideración el anexo del decreto demandado contentivo del sistema de presunción de costos.

Sumado a esto, luego de la expedición de la Ley 100 de 1993 y 1122 de 2007, el artículo 33 de la Ley 1438 de 2011 estableció la presunción de capacidad de pago y de ingresos tomando como base la información sobre las actividades económicas de los independientes, lo cual prevalecía en el ordenamiento por tratarse de una norma posterior.

Sostuvo que el sistema adoptado en el Decreto 1601 de 2022 constituye tan solo un elemento de la presunción de ingresos, pues permite determinar también los costos presuntos en incurren los trabajadores independientes según su actividad y deducir las expensas producto de ello, estableciendo con ellos los ingresos netos y por tanto su capacidad de pago y la obligación de cotizar. A esto se sumaba la falta de pruebas idóneas que sustentaran los cargos del demandante.

Propuso como excepciones i) «inexistencia de causales de nulidad respecto del decreto demandado» y ii) la «inepta demanda por errónea fundamentación de los cargos y acusaciones de violación de la norma en que debía fundarse y la falta de motivación»⁹.

El **Ministerio del Trabajo** no se pronunció en esta oportunidad.

Intervenciones

El **Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT)**¹⁰, remitió su concepto solicitando que se negaran las pretensiones con fundamento en lo siguiente:

Advirtió que la norma censurada no se limitó a regular el sistema de ingresos, sino que desarrolló otras temáticas, como el sistema de costos, el cual era una de las diversas materias que permitían establecer el ingreso base de cotización.

Explicó que el demandante se abstuvo de señalar otras normas que también conformaban el parámetro de legalidad del decreto acusado, tales como los artículos 15 y 19 de la Ley 100 de 1993, que disponen que el IBC de pensiones de los trabajadores independientes debe guardar correspondencia con los ingresos efectivamente percibidos por el afiliado, disposiciones que eran extensibles al sistema de salud y riesgos laborales, según los artículos 33 de la Ley 1393 de 2010 y 15 del Decreto Ley 1295 de 1994.

Así, una interpretación integral de estas normas evidencia que la potestad reglamentaria del sistema presuntivo de ingresos debía hacerse en el marco de la base de cotización, esto es, de los ingresos efectivamente percibidos, lo cual se cumplió, pues el gobierno dispuso que el IBC estaría conformado por los ingresos brutos a los cuales se les restarían los costos probados o presuntos, materializando el mandato legal.

⁹ En auto del 29 de noviembre de 2024 se declaró no probada la excepción de inepta demanda al considerar que el concepto de violación era claro y tenía contenidos suficiente para que fuera proferida una sentencia. Sobre la primera excepción señaló que se trata de un aspecto de fondo que debía ser resuelto en la sentencia.

¹⁰ Samai. Índice 18.



Destacó que el sentido de aplicar costos presuntos es que mediante presunciones se pueda determinar el IBC que, como se indicó, corresponde a los ingresos efectivamente percibidos.

Manifestó que, por sustracción de materia, al no existir una infracción de normas, tampoco había lugar a la falsa motivación

Alegatos de conclusión

El **DAPRE**¹¹ reiteró que el Decreto 1601 de 2022 fue expedido conforme a la potestad reglamentaria en cumplimiento de los artículos 19 y 204 de la Ley 100 de 1993, y 33 de la Ley 1438 de 2011. Destacó que la construcción técnica de la presunción de ingresos implica evaluar la actividad económica y reducir los costos inherentes para determinar el valor neto. Además, la norma acusada contaba con la debida justificación, estudios técnicos y una motivación coherente para garantizar la sostenibilidad del sistema.

Reiteró la falta de legitimación por pasiva del presidente para defender actos administrativos como el que aquí se discutía.

El **Ministerio de Salud**¹² reiteró el marco normativo de los aportes de los trabajadores independientes por cuenta propia y con contratos diferentes a la prestación de servicios, haciendo énfasis en que prevalece el artículo 33 de la Ley 1438 de 2011 que estableció una presunción de capacidad de pago y de ingresos para lo cual era necesario el decreto demandado con el fin de establecer el ingreso neto mensual efectivamente percibido. Insistió en que los costos son un elemento del sistema de presunción de ingresos.

El **demandante**¹³ solicitó acceder a sus pretensiones, por cuanto el Decreto 1601 de 2022 se apartó de manera radical del mandato legislativo, pues en lugar de diseñar un sistema de presunción de ingresos se limitó a elaborar un esquema de costos que previamente había sido expedido por la UGPP mediante las resoluciones 1400 de 2019 y 209 de 2020, lo cual desnaturalizaba la finalidad de la orden dada. Además, citaba normas que no desarrolló, como los artículos 204 de la Ley 100 de 1993 y 33 de la Ley 1438 de 2011, permaneciendo un vacío legal.

El **Ministerio del Trabajo**¹⁴ adujo que el decreto se encontraba ajustado al ordenamiento jurídico, en tanto el sistema de presunción de ingresos permitía cuantificar la base gravable de los aportes a cargo de los trabajadores independientes una vez deducidos los costos. El hecho de reproducir el esquema de costos de las resoluciones 1400 de 2019 y 209 de 2020 de la UGPP, no implicaba la sustracción del deber de regulación por parte del Gobierno, pues, en todo caso los ingresos, por disposición legal, debían atender a los efectivamente percibidos, es decir, los que resultaran de la deducción de expensas. Advirtió que esto ya estaba regulado en el artículo 89 de la Ley 2277 de 2022, lo que hacía innecesario el sistema reclamado por el demandante.

El **Ministerio de Hacienda**¹⁵ solicitó negar las pretensiones de la demanda debido a que el decreto acusado atendía al deber de reglamentación dado por el legislador y

¹¹ Samai. Índice 42.

¹² Samai. Índice 43.

¹³ Samai. Índice 44.

¹⁴ Samai. Índice 45.

¹⁵ Samai. Índice 46.



porque el sistema de presunción de ingresos fue estructurado con base en los ingresos brutos determinados por el obligado y los costos presuntos conforme al anexo técnico, de manera que ambos aspectos integrados permitían la determinación de la base gravable.

Precisó que para la presunción de ingresos debía tomarse el rubro reportado en las declaraciones tributarias e información exógena de la DIAN, así como la información reportada por cada contribuyente considerando que los aportes debían realizarse mes vencido. Así, no se justificaba el hecho de establecer un ingreso presunto, pues el trabajador independiente ya conocía sus valores percibidos.

Intervención del Ministerio Público

El agente del ministerio no se pronunció.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Problema jurídico

La Sección decide sobre la legalidad del Decreto 1601 de 2022, por medio del cual se reguló el sistema de presunción de ingresos para los trabajadores independientes por cuenta propia y con contrato diferente al de prestación de servicios para el cálculo de la base gravable de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral¹⁶. En particular, corresponde determinar si la norma infringió el ordenamiento jurídico y si fue falsamente motivada.

Previo a resolver de fondo el asunto, debe examinarse la legitimación en la causa por pasiva del DAPRE, tal y como se estableció en el auto del 16 de octubre de 2025¹⁷, por medio del cual se fijó el litigio.

1. Excepción de falta de legitimación por pasiva

En cuanto a esta figura, la Sección ha precisado que es «la posibilidad de que la persona formule o contradiga las pretensiones de la demanda, por ser el sujeto activo o pasivo con interés en la relación jurídica sustancial debatida en el proceso. Como se observa, las personas con legitimación en la causa se encuentran en relación directa con la pretensión, ya sea desde la parte activa, como demandante, o desde la parte pasiva, como demandado»¹⁸.

En oportunidades anteriores la Corporación¹⁹ también se ha pronunciado sobre la materia concluyendo que «la representación judicial de la Nación en los procesos contencioso administrativos solo puede recaer sobre el director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República cuando la controversia versa sobre actos administrativos que han sido suscritos exclusivamente por el presidente, pues de lo contrario, serán los ministros o directores de los departamentos administrativos, según el caso, los llamados a ejercer esta labor».

En este caso, el Decreto 1601 de 2022, además de estar firmado por el presidente de la república, también se encuentra suscrito por el ministro de Hacienda y Crédito

¹⁶ «Por el cual se sustituye el Título 7 de la Parte 2 del Libro 3 del Decreto 780 de 2016, Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social en relación con el sistema de presunción de ingresos para los trabajadores independientes por cuenta propia o con contrato diferente a prestación de servicios».

¹⁷ Samai. Índice 30.

¹⁸ Autos del 20 de septiembre de 2017, exp 22912, M.P. Milton Chaves García; y del 10 de mayo de 2023, exp 25387, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

¹⁹ Auto del 4 de mayo de 2022, exp 25083, M.P. Milton Chaves García; reiterado en auto del 23 de agosto de 2023, exp 27067 y en la sentencia del 13 de marzo de 2025, exp 27067, ambos con ponencia de la consejera Myriam Stella Gutiérrez Argüello. También se puede consultar la sentencia del 27 de febrero de 2025, exp 27480, M.P. Milton Chaves García.



Público; el ministro de Salud y Protección Social y el ministro de Trabajo. De manera que, siguiendo con los precedentes citados, el DAPRE no es el llamado a ejercer la defensa jurídica del decreto enjuiciado en calidad de demandado, pues, se insiste, la representación judicial se encuentra en cabeza de los titulares de los ministerios demandados.

Así, se declarará probada la excepción de falta de legitimación por pasiva propuesta por el DAPRE.

2. Conceptualización previa

Para resolver el asunto es importante precisar que la Ley 100 de 1993 creó el sistema de seguridad social integral, el cual está conformado por varios subsistemas, entre ellos el de pensión y salud. Este sistema integral tiene como objetivo garantizar las prestaciones económicas y de salud de sus afiliados (artículo 1), procurar por la ampliación de la cobertura hasta lograr que toda la población pueda acceder al mismo (artículo 6), razón por la cual es progresivo (artículo 3) y se rige bajo los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad (artículo 2), tal como lo dispone el artículo 48 de la Constitución Política.

Para el caso de los trabajadores independientes sin contrato de prestación de servicios se tiene que el ingreso base de cotización para el **subsistema de pensión** fue contemplado por el legislador en los artículos 15 y 19 de la Ley 100 de 1993 (modificados por los artículos 3 y 6 de la Ley 797 de 2003), normas que establecieron la obligación de cotizar sobre los ingresos declarados ante la entidad a la cual se vinculen y guardando correspondencia con los ingresos efectivamente percibidos, sin que en ningún caso sea inferior al salario mínimo.

Por su parte, el Decreto 510 del 2003, por medio del cual se reglamentaron los artículos 3, 5, 7, 8, 9 10 y 14 de la Ley 797 de 2003, dispuso en el parágrafo del artículo 1º que:

Se entiende por ingresos efectivamente percibidos por el afiliado, aquellos que él mismo recibe para su beneficio personal. Para este efecto, podrán deducirse las sumas que el afiliado recibe y que debe erogar para desarrollar su actividad lucrativa en las mismas condiciones previstas por el artículo 107 del Estatuto Tributario.

Al respecto, en sentencia del 14 de septiembre de 2023, exp 26001²⁰, esta Sección destacó que aunque el inciso primero del artículo 1 menciona a las personas con contratos de prestación de servicios, no podía perderse de vista que lo pretendido era reglamentar el tema de los trabajadores independientes y sus ingresos efectivamente percibidos, «de ahí que lo dispuesto en el reglamento cobija a todos los trabajadores independientes sean o no contratistas, y entre los que se encuentran los rentistas de capital».

De igual forma, se pone de presente que el Decreto 510 en su artículo 3 se refirió a los límites de cotización, por lo que los aportes no pueden ser inferiores a un 1 SMLMV ni superar los 25 salarios, señalando que dicho rango también aplica para los aportes a salud, reiterando entonces el mandato del legislador.

En cuanto a la base de cotización del **subsistema de salud** el parágrafo 2 del artículo 204 de la Ley 100, señaló que «para efectos del cálculo de la base de cotización de los trabajadores independientes, el Gobierno Nacional reglamentará un sistema de presunciones de

²⁰ M.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.



ingreso con base en información sobre el nivel de educación, la experiencia laboral, las actividades económicas, la región de operación y el patrimonio de los individuos. Así mismo, la periodicidad de la cotización para estos trabajadores podrá variar dependiendo de la estabilidad y periodicidad de sus ingresos».

En cumplimiento de lo anterior, mediante el artículo 4 del Decreto 1070 de 1995²¹ se dispuso que era competencia de la Superintendencia Nacional de Salud establecer el sistema de presunción de ingresos, lo que llevó a la expedición de la Resolución 9 de 1996, en cuyos artículos primero y segundo se estableció lo siguiente:

ARTICULO PRIMERO. Adoptar el diseño conceptual de la aplicación del sistema de Presunción de Ingresos, basado en el modelo de capital humano para los trabajadores independientes, el cual hace parte integrante de esta Resolución y no podrá ser modificado o adicionado en ningún caso.

Se consideran trabajadores independientes a las personas que se ajustan a la definición indicada en la parte motiva de esta Resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO. Establecer el sistema de Presunción de Ingresos para los trabajadores independientes con base en el diseño adoptado en el artículo anterior, el cual deberá ser utilizado en la programación o desarrollo de las aplicaciones computacionales por parte de las entidades promotoras de salud, las cuales deberán estar disponibles a partir del 1 de febrero de 1996.

Posteriormente, el Decreto 806 de 1998 en su artículo 66 reafirmó la base de cotización para este tipo de trabajadores en los siguientes términos:

Artículo 66. Base de cotización de los trabajadores independientes. La base de cotización para los trabajadores independientes será determinada sobre los ingresos que calcule la EPS de acuerdo con el sistema de presunción de ingresos definido por la Superintendencia Nacional de Salud. En ningún caso el monto de la cotización de los trabajadores independientes podrá ser inferior al equivalente al 12% de dos salarios mínimos mensuales legales vigentes.

De igual forma, el Decreto 1406 de 1999 señaló:

ARTICULO 25. INGRESO BASE DE COTIZACION 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. (énfasis propio)

²¹ Artículo 4º. Las Entidades Promotoras de Salud, podrán continuar ofreciendo el Plan Obligatorio de salud del régimen contributivo a los trabajadores independientes que venían cotizando sobre un ingreso entre uno y dos salarios mínimos mensuales legales vigentes, que se hubieren afiliado con anterioridad al 20 de abril de 1995. La Superintendencia Nacional de Salud establecerá el sistema de presunción de ingresos para los trabajadores independientes, el cual deberá ser utilizado por las Entidades Promotoras de Salud para determinar la base de cotización.



Posteriormente, la Ley 1438 de 2011, en su artículo 33, consagró una presunción de capacidad de pago y de ingresos así:

ARTÍCULO 33. PRESUNCIÓN DE CAPACIDAD DE PAGO Y DE INGRESOS. Se presume con capacidad de pago y, en consecuencia, están obligados a afiliarse al Régimen Contributivo o podrán ser afiliados oficiosamente:

- 33.1 Las personas naturales declarantes del impuesto de renta y complementarios, impuesto a las ventas e impuesto de industria y comercio.
- 33.2 Quienes tengan certificados de ingresos y retenciones que reflejen el ingreso establecido para pertenecer al Régimen Contributivo.
- 33.3 Quienes cumplan con otros indicadores que establezca el Gobierno Nacional.

Lo anterior, sin perjuicio de poder ser clasificado como elegible al subsidio por medio del Sisbén, de acuerdo con las normas sobre la materia.

El Gobierno Nacional reglamentará un sistema de presunción de ingresos con base en la información sobre las actividades económicas. En caso de existir diferencias entre los valores declarados ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y los aportes al sistema estos últimos deberán ser ajustados.

Así, se estableció una presunción de capacidad de pago y también se indicó que debía reglamentarse una presunción de ingresos.

A partir del recuento anterior, la Sección ha concluido que la base de cotización tanto para salud como para pensión se compone de los ingresos percibidos por el trabajador independiente, teniendo límites de cotización inferior y superior (entre 1 y 25 SMLMV), y que el mismo legislador ha señalado que estos deben corresponder a los ingresos reales, de ahí que aun cuando se haya cotizado bajo ingresos presuntos o se omitiera tal obligación, estos debían ajustarse a los declarados «ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)».²²

Dicho ello, mediante el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015²³ se reguló la base gravable de los independientes, así:

Artículo 135. Ingreso base de cotización (IBC) de los independientes. Los trabajadores independientes por cuenta propia y los independientes con contrato diferente a prestación de servicios que perciban ingresos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo mensual legal vigente (smmlv), 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, sin incluir el valor total del Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuando a ello haya lugar, según el régimen tributario que corresponda. Para calcular la base mínima de cotización, se podrán deducir las expensas que se generen de la ejecución de la actividad o renta que genere los ingresos, siempre que cumplan los requisitos del artículo 107 del Estatuto Tributario.

En caso de que el ingreso base de cotización así obtenido resulte inferior al determinado por el sistema de presunción de ingresos que determine el Gobierno Nacional, se aplicará este último según la metodología que para tal fin se establezca y tendrá fiscalización preferente por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP). No obstante, el afiliado podrá pagar un menor valor al determinado por dicha presunción siempre y cuando cuente con los documentos que soportan la deducción de expensas, los cuales serán requeridos en los procesos de fiscalización preferente que adelante la UGPP.

No obstante, en sentencia C-219 del 22 de mayo de 2019, la Corte Constitucional declaró inexecutable esa norma por infracción al principio de unidad de materia y difirió sus efectos hasta el vencimiento de las dos legislaturas ordinarias siguientes.

²² Sentencia del 19 de marzo de 2026, exp. 30596, M.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

²³ La mencionada Ley fue publicada en el Diario Oficial Nro. 49.538 del 9 de junio de 2015.



Posteriormente, el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 dispuso lo siguiente:

Artículo 244: Ingreso base de cotización (IBC) de los independientes: Los trabajadores independientes con ingresos netos iguales o superiores a 1 salario mínimo legal mensual vigente que celebren contratos de prestación de servicios personales, cotizarán mes vencido al Sistema de Seguridad Social Integral, sobre una base mínima del 40% del valor mensualizado del contrato, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales con ingresos netos iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente efectuarán su cotización 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). En estos casos será procedente la imputación de costos y deducciones siempre que se cumplan los criterios determinados en el artículo 107 del Estatuto Tributario y sin exceder los valores incluidos en la declaración de renta de la respectiva vigencia.

El Gobierno nacional reglamentará el mecanismo para realizar la mensualización de que trata el presente artículo.

PARÁGRAFO. Para efectos de la determinación del ingreso base de cotización de los trabajadores independientes por cuenta propia y para quienes celebren contratos diferentes de prestación de servicios personales que impliquen subcontratación y/o compra de insumos o expensas, la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales - UGPP deberá, atendiendo a los datos estadísticos producidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, por el Banco de la República, por la Superintendencia de Sociedades u otras entidades cuyas estadísticas fueren aplicables, determinar un esquema de presunción de costos.

No obstante, lo anterior, los obligados podrán establecer costos diferentes de los definidos por el esquema de presunción de costos de la UGPP, siempre y cuando cuenten con los documentos que soporten los costos y deducciones, los cuales deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 107 del Estatuto Tributario y demás normas que regulen las exigencias para la validez de dichos documentos.

Dicha disposición también fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-068 de 2020, por infracción al principio de unidad de materia, con efectos diferidos hasta el vencimiento de las dos legislaturas ordinarias siguientes.

Como consecuencia de la inexecutable de las dos últimas disposiciones normativas, el ingreso base de cotización para los trabajadores independientes quedó supeditado nuevamente a la capacidad de pago y los ingresos efectivamente percibidos.

Finalmente, el artículo 89 de la Ley 2277 del 13 de diciembre de 2022 reguló la materia en los siguientes términos:

ARTÍCULO 89. INGRESO BASE. DE COTIZACIÓN (IBC) DE DOS INDEPENDIENTES. Los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales con ingresos netos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente (smlmv) efectuarán su cotización mes vencido, sobre una base mínima de cotización del cuarenta por ciento (40%) del valor mensual de los ingresos causados para quienes están obligados a llevar contabilidad, o los efectivamente percibidos para los que no tienen dicha obligación, sin incluir el valor del impuesto sobre las ventas (IVA).

Sin perjuicio de lo anterior, quienes no están obligados a llevar contabilidad y decidan llevarla en debida forma, podrán tomar como ingresos para determinar la base de cotización el valor causado o el efectivamente percibido. En estos casos será procedente la imputación de costos y deducciones siempre que se cumplan los criterios determinados en el artículo 107 del Estatuto Tributario y sin exceder los valores incluidos en la declaración de renta de la respectiva vigencia.



(...)

PARÁGRAFO 1. Para efectos de la determinación del ingreso base de cotización de los trabajadores independientes por cuenta propia y para quienes celebren contratos diferentes de prestación de servicios personales que impliquen subcontratación y/o compra de insumos o expensas, la U.A.E. Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP deberá, atendiendo a los datos estadísticos producidos por la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), por el Banco de la República, por la Superintendencia de Sociedades u otras entidades cuyas estadísticas fueren aplicables, determinar un esquema de presunción de costos.

No obstante, lo anterior, los obligados podrán establecer costos diferentes de los definidos por el esquema de presunción de costos de la UGPP, siempre y cuando cuenten con los documentos que soporten los costos y deducciones, los cuales deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 107 del Estatuto Tributario y demás normas que regulen las exigencias para la validez de dichos documentos.

3. Del Decreto 1601 de 2022

El demandante indica que el decreto cuestionado no reglamentó el sistema de presunción de ingresos como lo ordenó el legislador en los artículos 204 de la Ley 100 de 1993 y 33 de la Ley 1438 de 2011, porque se trata de una presunción de costos idéntica a la que hizo la UGPP mediante las resoluciones 1400 de 2019 y 29 de 2020.

En su criterio, lo procedente era el diseño de una verdadera presunción que permitiera establecer de manera objetiva la capacidad económica de los independientes a partir de variables como el nivel de educación, la experiencia laboral, su actividad económica, la región de operación, patrimonio, entre otros, lo cual ofrecería certeza para la determinación de la base de cotización de los aportes al sistema de seguridad social. A esto se sumaba que el decreto acusado incurriera en falsa motivación, pues, pese a invocar las normas que ordenaron la regulación de la materia, no se desarrolló el esquema presuntivo de ingresos.

Para decidir, se precisa que en las consideraciones del Decreto demandado consta que este fue expedido con fundamento en el artículo 19 de la Ley 100 de 1993 (modificado por el artículo 6 de la Ley 797 de 2003) y para darle cumplimiento al mandato del artículo 33 de la Ley 1438 de 2011 y a la sentencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado del 5 de mayo de 2022 (exp 2022-00033-01).

Dichas normas consagran dos cuestiones importantes y sobre las cuales debe girar el estudio de este asunto, a saber: i) el IBC de los trabajadores independientes que no tienen contrato de prestación de servicios se componen por los ingresos efectivamente percibidos, los cuales se determinan sustrayendo los costos y gastos en que se deben incurrir para la obtención del ingreso; ii) la presunción de ingresos está relacionada con la presunción de capacidad de pago, la cual se puede presumir de diferentes tipos de declaraciones tributarias, como lo es el denuncia de renta el cual se compone, entre otros, de los ingresos, costos, gastos y deducciones.

También es de vital importancia destacar que los artículos 25 a 32 del Código Civil comprenden distintos métodos sobre la interpretación de las normas, como el gramatical, teleológico o finalista, histórico, por contexto, sistemático, doctrinal y con autoridad²⁴. Puntualmente, el artículo 27 del Código Civil establece que «Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu», a

²⁴ Al respecto véase la sentencia del 12 de octubre de 2017, exp 19950, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto; reiterada en i) la sentencia de unificación 2021CE-SUJ-4-001 del 5 de agosto de 2021, exp 24226, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto; y ii) el fallo del 18 de septiembre de 2025, exp 29694, M.P. Claudia Rodríguez Velásquez.



partir de lo cual se concluye que la interpretación gramatical consiste en un método que se funda en la literalidad de la ley, y se condiciona a que el sentido de la norma sea claro y comprensible, sin embargo, la misma norma establece que «bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento».

Así, puede ocurrir que «las palabras de la ley sean claras, pero el sentido de la norma no, por carecer de armonía con el resto de la normativa relacionada, conducir a conclusiones contrarias a la razón o no alcanzarse a descubrir el motivo de la regulación». Por ello, esta Sección explicó que «la interpretación gramatical de la norma es uno de los métodos de interpretación de la ley, el cual no limita la aplicación de otros métodos cuando se hace un análisis en relación con la aplicación de una norma de carácter constitucional. Además, los otros métodos de interpretación diferentes al gramatical son aplicables al ser normas que se complementan y armonizan entre ellas, razón por la cual son necesarias para analizar el contexto de las normas»²⁵.

De ahí que pueda acudir a métodos como el teleológico o finalista que consiste «en la identificación de la intención que tuvo el legislador para establecer el texto legal o, lo que es lo mismo, el espíritu que éste tiene», por contexto al que «se recurre para ilustrar el sentido de la norma en términos de correspondencia y armonía» o el sistemático que «no concibe a la norma como un mandato aislado, sino perteneciente a un sistema jurídico normativo coherente y motivado por un cometido específico, de modo que el sentido de la ley lo determinan los principios de ese sistema y el alcance de las demás normas que lo integran y que se relacionan con la norma interpretada»²⁶.

De manera que, la Sección considera que para interpretar los artículos 204 de la Ley 100 de 1993 y 33 de la Ley 1438 de 2011 debe acudir a una interpretación finalista, por contexto y sistemática con las demás normas que regulan la base gravable de los independientes, tales como el artículo 19 de la Ley 100 que consagra que los aportes de estos sujetos corresponden a los **ingresos efectivamente percibidos**.

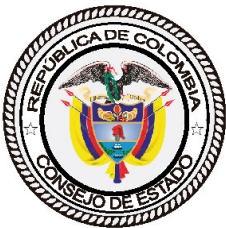
Como se indicó en el acápite de conceptualización, la base de cotización de esta clase de trabajadores independientes permite la depuración de los costos con el fin de identificar los ingresos efectivamente percibidos, razón por la cual dichas erogaciones hacen parte del IBC. Así, cuando el legislador consagró un sistema de presunción de ingresos, debe entenderse este concepto no como una orden para reglamentar un sistema de presunción de ingresos brutos, sino para reglamentar una presunción del ingreso ya afectado por erogaciones, de manera que no se genere una base mayor que desconozca que se tuvo que incurrir en costos y gastos para producir el ingreso.

En otros términos, la obligación de reglamentación señalada en la ley no se entiende referida explícitamente a una presunción de ingresos brutos, sino a la determinación de parámetros que faciliten la depuración de la base gravable, de manera tal que se pueda establecer los ingresos efectivamente percibidos por la persona vía presunción; además, la norma no señaló expresamente la manera como el Gobierno Nacional debía fijar estos parámetros.

Dicho esto, se observa que el decreto sustituyó el título 7 de la parte 2 del Libro 3 del Decreto 780 de 2016 y consagró en el artículo 3.2.7.3. que el sistema de presunción de ingresos se refiere a la **estimación** del IBC para los trabajadores por cuenta propia e independientes con contratos diferentes a prestación de servicios,

²⁵ Sentencia del 12 de octubre de 2017, exp 19950, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto; reiterada en sentencia del 10 de diciembre de 2025, exp 28403, M.P. Claudia Rodríguez Velásquez.

²⁶ Ibidem.



por lo cual está integrado «por los ingresos brutos determinados por el obligado y los costos presuntos determinados conforme a lo establecido en el anexo «Esquema presunción de costos» que hace parte integral del presente decreto» y definió los conceptos de «ingresos brutos», «Esquema presunción de costos» e «ingresos netos», para así llegar a la base para liquidar los aportes.

La Sala considera que el método señalado en el decreto demandado responde a una interpretación sistemática, contextual y finalista del marco normativo preexistente, pues definiendo cada uno de los elementos necesarios para determinar el ingreso efectivamente percibido, uno de los cuales se determina a través de una presunción, se cumple con la reglamentación de la presunción de ingresos ordenada. Tampoco puede pasarse por alto que la presunción atiende el parámetro relacionado con las actividades económicas que reclama el artículo 33 de la Ley 1438 de 2011, estableciendo para ello porcentajes diferenciados para cada una de estas.

A ello se suma que en la sentencia del 5 de mayo de 2022 proferida en el marco de la acción de cumplimiento 2022-00033-01, la Sección Quinta de esta Corporación consideró que las demandadas «se limitaron a justificar su acatamiento con el esquema de presunción de costos para efectos del IBC de trabajadores independientes que se gobierna por otras disposiciones [Ley 1753 de 2015 y la Ley 1955 de 2019 declaradas inexequibles] y que no responde de manera suficiente el cumplimiento del deber de la norma objeto de este trámite». No obstante, nada dijo sobre el argumento del demandante propuesto en el sentido de que «es inadmisibles pretender sustituir la presunción de ingresos, por cuanto no se llenaría el vacío de la base gravable de estos procesos, a cambio del esquema de costos, la cual corresponde a un concepto diametralmente opuesto», por lo que esa decisión no puede servir de base para determinar si lo reglamentado por el Gobierno Nacional no se acompasó con la ley.

De esta manera, el hecho que no existiera un sistema de presunción de ingresos brutos para cada actividad, como lo pretende el demandante, no implica de manera alguna el desconocimiento del mandato del legislador, pues en realidad el IBC descansa sobre una presunción legal que se edifica sobre particularidades económicas, y que persigue aproximarse razonablemente a la verdadera capacidad contributiva del obligado.

Así, se encuentra que la norma tiene armonía con lo dispuesto por el legislador, dado que lo que consagró fue la reglamentación de un sistema de presunción de costos, comoquiera que el IBC de este tipo de trabajadores se constituye en ingresos causados o efectivamente percibidos por lo cual es procedente su depuración con las erogaciones incurridas para la obtención del ingreso, postura que se ha mantenido desde la reglamentación de la Ley 100 de 1993.

Finalmente, en cuanto al argumento de que no era necesaria la presunción pues los aportes debían realizarse mes vencido, se pone de presente que es en virtud de la Ley 2277 de 2022 que la cotización de este tipo de trabajadores, se realiza mes vencido, por lo que el aportante al momento de determinar su IBC conoce sus ingresos obtenidos, lo cual no implica que el Decreto 1601 hubiese desconocido la norma superior ni hubiese incumplido el deber de reglamentación pues, en primer lugar, el decreto fue expedido antes de que la Ley 2277 de 2022 fuera expedida; segundo, el decreto reglamentó el artículo 33 de la Ley 1438 de 2011 y no la Ley 2277; y, tercero, la norma reglamentada no establecía que la cotización se efectuaba mes vencido. De allí que, el Gobierno Nacional mantenía su obligación de reglamentación y, para ello, podía fijar los elementos necesarios para determinar la base del aporte.



De conformidad con lo expuesto la Sección negará la presente solicitud de nulidad.

Costas

Esta Sección no impondrá condena en costas según lo prevé el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En mérito de lo expuesto, el **Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

1. **DECLARAR** probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto del DAPRE.
2. **NEGAR** las pretensiones de la demanda.
3. **RECONOCER** personería adjetiva al abogado Johnny Alberto Jiménez Pinto como apoderado del Ministerio del Trabajo, en los términos del poder visible en el índice 45 de Samai.
4. **RECONOCER** personería adjetiva a la abogada Yuandi Alexandra Figueroa García como apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en los términos del poder visible en el índice 46 de Samai
5. Sin condena en costas.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)
LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Presidente

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN

(Firmado electrónicamente)
CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ

Este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>