



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

CONSEJERA PONENTE: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Bogotá, D.C., nueve (9) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 76001-23-33-000-2019-00805-01 [28682]
Demandante: CARLOS ALBERTO TORRES GRANADA
Demandado: UAE DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES
PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP
Temas: Contribuciones parafiscales al sistema de la protección social
(enero a diciembre de 2013). Caducidad. Costas

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 19 de octubre de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante la cual declaró la caducidad del medio de control -ordinal primero- y condenó en costas a la parte vencida -ordinal segundo-.

ANTECEDENTES

El 30 de junio de 2017, la UGPP profirió el Requerimiento para Declarar y/o Corregir nro. RCD-2017-01204 en contra de Carlos Alberto Torres Granada por mora e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos de los aportes al sistema de la protección social por los períodos de enero a diciembre de 2013.

El 27 de marzo de 2018, la citada dependencia profirió la Liquidación Oficial nro. RDO-M-365, por la conducta, períodos y sistemas objeto del requerimiento para declarar y/o corregir, e impuso sanción por inexactitud.

El 8 de junio de 2018, el obligado interpuso recurso de reconsideración contra la liquidación oficial, el cual fue decidido mediante la Resolución nro. RDC 147 del 4 de abril de 2019 por la Dirección de Parafiscales de la UGPP, en el sentido de modificar el acto recurrido para disminuir los aportes y la sanción por inexactitud. El acto administrativo quedó notificado el 17 de abril de 2019 -hecho no discutido-.

DEMANDA

La parte demandante, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 (en adelante, CPACA), formuló las siguientes pretensiones:



«**Primera.-** Se declare la nulidad de la liquidación oficial Nro. RDO-M-365 del 27 de Marzo del 2018 “por medio de la cual se profiere a CARLOS ALBERTO TORRES GRANADA con Nit. [...], Liquidación Oficial por mora e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos de los aportes al Sistema de la Protección Social, y se sanciona por inexactitud”, y todos aquellos administrativos que sirvieron de base en el trámite para establecer la liquidación oficial.

Segunda.- Se declare la nulidad de la resolución Nro. RDC 147 del 04 de abril de 2019 “Por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Nro. RDP-M-365 del 07 de Marzo de 2018”.

Tercera.- Como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, ordene a LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP, emitir un nuevo requerimiento para declarar y/o corregir al señor CARLOS ALBERTO TORRES GRANADA, en donde se elabore una tasación conforme lo contempla la ley, es decir, con aquellos elementos que, contrario sensu, sí constituyen salario, con el fin de que éste pueda corregir sus aportes desde la etapa procesal donde la UGPP presentó el requerimiento para corregir y/o declarar.

Cuarta.- Se ordene a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP, a dar cumplimiento al fallo dentro del término previsto en el inciso segundo del artículo 192 del C.P.A.C.A., igualmente que en virtud de la voluntad contemplada en el poder conferido se haga entrega de los dineros al apoderado.

Quinta.- Se condene en costas a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP, en caso de que se opongan a las pretensiones de esta demanda.

PRETENSIÓN SUBSIDIARIA

Como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, subsidiariamente solicito al despacho, ordene a LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP, proferir una nueva liquidación, teniendo en cuenta aquellos elementos salariales que queden debidamente probados en el proceso».

Invocó como vulnerados los artículos 1, 4, 6, 29, 53, 83 y 333 de la Constitución Política (CP); 1495, 1500, 1618, 1620 y 1621 del Código Civil (CC); 2, 4, 822, 824, 826, 864, 904, 981, 982, 1008, 1021 y 1022 del Código de Comercio (C. de Co.); y 1, 3, 5, 34, 128 y 130 del Código Sustantivo del Trabajo (CST).

Como concepto de la violación, expuso que los actos demandados son nulos por desconocer la ley y estar incursos en falsa motivación, toda vez que la entidad presume vínculos laborales entre el obligado y personas naturales con quienes tiene relaciones de carácter civil y comercial -contratos de transporte, fletes y acarreos-. Además, califica como salariales pagos por transporte, prestaciones de servicios, viáticos, comisiones, incentivos, premios de ventas, entre otros, que recibían los trabajadores, cuando en realidad no lo son.

OPOSICIÓN

La UGPP se opuso a las pretensiones de la demanda, con fundamento en lo siguiente:



Propuso la excepción de caducidad del medio de control de la referencia, porque la resolución con la que se agotó la actuación administrativa se notificó por correo electrónico el «5 de abril de 2019», y la demanda se instauró el «10 de septiembre de 2019», es decir, por fuera del plazo de los cuatro (4) meses a que se refiere el artículo 164 numeral 1, literal d) del CPACA.

Explicó que actuó en el marco de sus competencias y respetó el derecho al debido proceso, en la medida en que motivó los actos enjuiciados, los notificó en debida forma y concedió las oportunidades legales para controvertirlos.

Durante el trámite administrativo a partir de la información recaudada -nóminas, libros auxiliares, contratos, etc.-, se determinó que los pagos por horas extras y recargos, comisiones, premio venta, incentivos varios, ayuda en bodega y transporte, fletes y acarreos, reportados por el obligado como no constitutivos de salario, sí lo eran e integraban la base gravable. Además, algunos fueron habituales -durante toda la vigencia fiscalizada- y no se evidencia soporte documental sobre la desalarización.

Puso de presente que el demandante allegó certificación en la que se indica que los contratos del personal diferente al área de ventas y aprendices SENA son verbales y por tiempo indefinido; pero, no existe prueba suficiente de que los pagos que reciben son por servicios diferentes a los que se desempeñan en el contrato laboral. Detalló la forma en la que se liquidaron los ajustes en los casos de Rocío Amparo Marín Tamayo, Yovanny Arias Cifuentes, Jhon Fredy Garzón Suárez, Jhon Jader Betancourt, Alejandro Arboleda Nieves y Sandra Milena Zambrano Peláez, quienes recibieron pagos por transportes, fletes y acarreos, viáticos y premio venta.

TRÁMITE PROCESAL EN PRIMERA INSTANCIA

Mediante auto del 30 de enero de 2023 el tribunal prescindió de la audiencia inicial, rechazó las pruebas testimoniales pedidas por la parte actora e incorporó las aportadas al expediente, fijó el litigio y, corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para que presentaran los alegatos de conclusión y el concepto, respectivamente.

SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en la sentencia apelada declaró probada la excepción de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y, condenó en costas a la parte actora, con fundamento en lo siguiente:

Para la época de notificación de los actos administrativos demandados la actuación se regía por el artículo 312 de la Ley 1819 de 2016, conforme con el cual, estos se notifican a la dirección electrónica que informe el aportante de manera expresa y, la diligencia se entiende surtida al octavo día hábil siguiente a aquel en el que se reciba el acto en el buzón digital.

En el escrito del recurso de reconsideración el aportante informó como dirección de correo electrónico la cuenta «bavieraespejo@hotmail.com». Mediante oficio del 5 de abril



de 2019 la entidad remitió a ese buzón digital el acto administrativo por el que se decidió dicho recurso, el cual, según el certificado de entrega, se recibió en esa misma fecha.

Como el artículo 312 de la Ley 1819 de 2016 dispone que la notificación electrónica se entiende realizada el octavo día hábil siguiente a aquel en el que se recibió el correo - 5 de abril de 2019-, en este caso la notificación se produjo el 17 de abril de 2019 y, a partir del día siguiente se contabiliza el plazo de caducidad -4 meses-, el que finalizó el 18 de agosto de 2019. Por tanto, como la demanda se radicó el 22 de agosto siguiente, esta fue extemporánea.

Por los anteriores motivos, se declara probada la excepción de caducidad del medio de control, absteniéndose de analizar los demás puntos de la litis. Se condena en costas a la parte vencida -num. 1, art. 365 del CGP- y se fijan las agencias en derecho en un SMMLV.

RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandante apeló la sentencia de primera instancia porque a su juicio, la celebración de la Semana Santa y la concurrencia de días festivos incidió en la suspensión del término de caducidad.

Al efecto, explicó que *«el acto administrativo fue debidamente notificado el 17 de abril del año 2019, y en teoría el término para accionar, hubiese sido el 18 de agosto de 2019, sin embargo, lo que no se tuvo en cuenta, previo a decidir, fue que para dicha época se estaba en cese de actividades por parte del aparato judicial, por cuenta de la celebración de la Semana Santa»*. A renglón seguido adujo que *«[d]e tal modo que, fueron dos (2) días que se trasladaban para contabilizar el término de los cuatro (4) meses, como se evidencia a continuación, de acuerdo al calendario judicial [se observa imagen del calendario de la página web de la Rama Judicial del año 2019]»*.

Además, indicó que *«[s]iendo así, el término no era hasta el 18 de agosto de 2019, como mal lo indica el despacho, sino que en su lugar, se tenía término para accionar hasta el 22 de agosto de ese año, sin dejar de lado que los días 17, 18 y 19 de agosto del 2019, fueron días feriados, por lo tanto, era imposible presentar la demanda en esos días»*.

De otra parte, cuestionó las costas, señalado que como no operó el fenómeno de la caducidad no procede la condena; además, el solo hecho de resultar vencido en la contienda judicial no es motivo suficiente para imponerlas, porque el ejercicio del medio de control no fue caprichoso; por el contrario, es justificado y racional.

Por los anteriores motivos, pidió que se revoque totalmente la sentencia de primera instancia y, en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda.

TRÁMITE PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

El recurso de apelación de la demandante se admitió mediante auto del 21 de mayo de 2024 y la contraparte no se pronunció. Al no ser necesaria la práctica de pruebas en segunda instancia no se corrió traslado para alegar. El Ministerio Público guardó silencio.



CONSIDERACIONES DE LA SALA

En los términos del recurso de apelación formulado por la parte demandante se deberá determinar si en este caso no operó el fenómeno de la caducidad, en consideración a que en su contabilización se deben tener en cuenta los días no hábiles en la Rama Judicial -Semana Santa y feriados-.

De prosperar el recurso de apelación, se analizarán los demás cargos de nulidad propuestos en la demanda, que no fueron resueltos en la sentencia de primera instancia -la naturaleza salarial o no de los pagos discutidos y su integración en el IBC-.

De la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

En el procedimiento administrativo seguido en contra del demandante, está probado que mediante la Resolución nro. RDC 147 del 4 de abril de 2019, expedida por la Dirección de Parafiscales de la UGPP se decidió el recurso de reconsideración interpuesto contra la liquidación oficial, en el sentido de modificar el acto recurrido para disminuir los aportes y la sanción por inexactitud.

Para efectos de la notificación del acto con el que se concluyó la actuación administrativa, el 5 de abril de 2019 la entidad envió copia del mismo al correo electrónico informado por el aportante, recibido en esa misma fecha, por lo que, teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 312 de la Ley 1819 de 2016¹, norma vigente para esa época, la notificación electrónica se entiende surtida el octavo día hábil siguiente al de su recibo, para el caso, el 17 de abril de 2019, hechos que no son objeto de cuestionamiento por el demandante.

El tribunal, partiendo de esa fecha de notificación del acto administrativo definitivo -17 de abril de 2019- y en consideración al medio de control ejercido -nulidad y restablecimiento del derecho-, contabilizó el término de caducidad de cuatro meses a partir del día siguiente, con lo cual, el extremo inicial fue el 18 de abril de 2019 -jueves santo- y el final el 18 de agosto del mismo año -domingo-, y como la demanda se radicó el 22 de agosto de 2019 -jueves, esta fue extemporánea.

La parte actora se opone a lo anterior, indicando que como el acto quedó notificado el 17 de abril de 2019 -miércoles de la Semana Santa- los días 18 y 19 de abril de 2019 -jueves y viernes santo, respectivamente-, se suspende el conteo del término de caducidad y se trasladan al vencimiento de los cuatro (4) meses para interponer el medio de control. Por ese motivo, el plazo para interponer la demanda no vencía el 18 de agosto de 2019, sino el día 22 del mismo mes y año.

Respecto de la caducidad, es oportuno mencionar que *«es una institución jurídico procesal a través del cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se haya en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. La*

¹ Artículo derogado a partir del 1º de julio de 2019 por el artículo 122 de la Ley 1943 de 2018 y, por el artículo 160 de la Ley 2010 de 2019.



caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual, cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso»².

Es por lo anterior, que el «examen de la caducidad de la demanda contencioso administrativa puede identificarse como de tipo objetivo, en la medida en que el juez constata el término y el cumplimiento de la carga, pero no puede modificar o soslayar el plazo previsto bajo un análisis subjetivo de la conducta de las partes. La objetividad y rigidez del examen están justificados por los intereses a los que responde la caducidad y, por ello, su declaratoria también puede ser oficiosa»³. Además, respecto de la misma, no se admite renuncia, pues opera *ipso iure* o de pleno derecho⁴.

De manera que, si la caducidad es una figura de orden público que corresponde a la sanción que establece la ley por el no ejercicio oportuno del derecho que le asiste a toda persona de accionar para someter su litigio ante la jurisdicción, con el fin de satisfacer sus pretensiones, en asuntos como el presente, es imperioso contabilizar el término conforme a lo previsto en la norma aplicable al caso.

Así, tratándose del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el literal d) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA dispone que para que la demanda se entienda oportuna y no opere la caducidad «deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales».

De acuerdo con lo previsto en el artículo 62 de la Ley 4 de 1913 -sobre régimen político y municipal-, es necesario distinguir si los plazos están señalados en días, meses o años: (i) en el caso que se fijan en días, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes a menos que se exprese lo contrario y (ii) si es meses o años, «se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil», evento en el cual, la extensión del plazo opera solo si el vencimiento del término ocurre en un día inhábil, sin que tenga algún efecto en el inicio del conteo.

En similares términos, los incisos finales del artículo 118 del CGP prevén los dos supuestos antes señalados al indicar que: (i) en los términos de días no se tomarán en cuenta los de vacancia judicial ni aquellos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado el juzgado y (ii) cuando el término sea de meses o de años, su vencimiento tendrá lugar el mismo día que empezó a correr del correspondiente mes o año. Si este no tiene ese día, el término vencerá el último día del respectivo mes o año. Si su vencimiento ocurre en día inhábil se extenderá hasta el primer día hábil siguiente.

Teniendo en cuenta que el cómputo de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho debe realizarse en meses, pues así lo dispuso el legislador, en principio, no deben excluirse los días inhábiles, a menos que, su vencimiento ocurra en uno de ellos, caso en cual, el plazo se extenderá al primer día hábil siguiente.

Así las cosas, se concluye que la vacancia judicial -como la que ocurre en Semana Santa- que se dio al inicio del conteo del término de caducidad en este caso, no lo suspende, pues es criterio de la Sala «que el conteo de los términos fijados en meses debe hacerse según el

² Corte Constitucional C-832/01, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

³ Corte Constitucional, SU-282/19, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴ En el mismo sentido cfr. la sentencia del 22 de abril de 2021, exp. 25119, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.



calendario, independiente a que existan días en que el despacho judicial se encuentre cerrado, puesto que la única excepción que previó la citada norma [se refiere al art. 62 de la Ley 4 de 1913], es que, si el término expiraba en esas fechas el plazo debía prorrogarse hasta el día siguiente hábil»⁵.

Por ende, no le asiste razón a la parte actora al pretender afectar el vencimiento del término de la caducidad con los dos días siguientes a la notificación del acto administrativo de carácter particular, por el hecho de corresponder a días inhábiles por vacancia judicial, que además son feriados -jueves y viernes Santo-.

En ese contexto, como el acto que decidió el recurso de reconsideración quedó notificado el 17 de abril de 2019 -hecho no cuestionado-, el conteo del término de caducidad inició al día siguiente -18 de abril de 2019, sin perjuicio de que corresponda a un día inhábil- y, en principio, finalizaría el 18 de agosto de 2019 -domingo-, pero como ese día y el siguiente -19 de agosto de 2019 lunes feriado- son inhábiles, se extendió hasta el martes 20 de agosto de 2019, por lo que al radicarse la demanda el día 22 del mismo mes y año, esta fue extemporánea.

Así las cosas, los planteamientos de la parte apelante no conducen a que se desestime lo decidido por el *a quo* en cuanto a que operó el fenómeno de la caducidad -ordinal primero-, circunstancia que releva a la Sala, al igual que lo fue para el tribunal, de analizar los argumentos con los que la parte actora pretendía cuestionar los aspectos sustanciales del proceso de fiscalización -determinación de IBC-. No prospera el cargo de apelación.

En cuanto a la condena en costas impuesta por el tribunal, a la que se opuso la parte actora por considerar que el solo hecho de resultar vencido en la contienda judicial no es motivo suficiente para imponerlas, pues el ejercicio del medio de control no fue caprichoso; por el contrario, es justificado y racional, la Sala precisa que, al declararse la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, no hay parte vencida, en tanto no se emite pronunciamiento de fondo, de ahí que no se configure la regla prevista en el numeral 1 del artículo 365 del CGP⁶, en la que se sustentó la decisión del *a quo*, por lo que es del caso revocar esa decisión -ordinal segundo- y, en su lugar, no condenar en costas en primera instancia. Por la misma razón, no procede la condena en costas en esta instancia.

En conclusión, se revocará el ordinal segundo de la sentencia apelada -condena en costas- y, en lo demás, se confirmará.

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. REVOCAR el ordinal segundo de la sentencia del 19 de octubre de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. En su lugar:

⁵ Cfr. el auto de Sala del 4 de noviembre de 2021, exp. 25603, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, en el que se reiteró el auto del 4 de diciembre de 2014, exp. 19148, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

⁶ Ese numeral dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto.



Segundo: Sin condena en costas en primera instancia.

2. En lo demás, **CONFIRMAR** la sentencia apelada.
3. Sin condena en costas en esta instancia.

Notifíquese y comuníquese. Devuélvase al tribunal de origen. Cúmplase.

La presente providencia se aprobó en la sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Presidenta

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA
Salva el voto

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN

La integridad de este documento electrónico puede comprobarse en la opción «validador de documentos» dispuesta en <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>