



Radicado: 76001-23-33-000-2022-01004-01 (29214)
Demandante: Sindicato de Trabajadores de Oficios Varios
FALLO

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

CONSEJERO PONENTE: MILTON CHAVES GARCÍA

Bogotá D.C., trece (13) de febrero de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 76001-23-33-000-2022-01004-01 (29214)
Demandante: SINDICATO DE TRABAJADORES DE OFICIOS VARIOS
Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL (UGPP)
Temas: Aportes al Sistema de Protección Social, periodos enero a diciembre de 2013. Firmeza autoliquidaciones. Devolución de aportes. Corrección monetaria.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 5 de junio de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que declaró la nulidad de los actos demandados y condenó en costas a la entidad demandada.

La parte resolutive de la sentencia apelada dispuso lo siguiente¹:

“PRIMERO: ANULAR la Resolución no. RDO-2022-00033 del 6 de enero de 2022, modificada por la Resolución no. RDC-2022-00388 del 9 de agosto de 2022.

SEGUNDO: DECLARAR la firmeza de las auto liquidaciones de aportes del 2013.

TERCERO: Si la parte actora pagó algún dinero debe ser devuelto, debidamente actualizado.

CUARTO: CONDENA en costas a la entidad demandada. Las agencias en derecho de esta instancia se fijan en un (1) SMMLV a la fecha de ejecutoria de esta sentencia.

QUINTO: INFORMAR a las partes que el canal oficial para recibir memoriales y escritos es la VENTANILLA VIRTUAL de Samai.”

ANTECEDENTES

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (en adelante UGPP) expidió el Requerimiento de Información 20146202274801 del 26 de mayo de 2014, mediante el cual solicitó documentación al Sindicato de Trabajadores de Oficios Varios (en adelante

¹ Índice 42 del SAMAI, Sede Electrónica del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.



Radicado: 76001-23-33-000-2022-01004-01 (29214)
Demandante: Sindicato de Trabajadores de Oficios Varios
FALLO

SERVYSA) para establecer la correcta y oportuna liquidación de los aportes al sistema de la protección social por los periodos enero a diciembre de los años 2011, 2012 y 2013. El acto fue notificado por correo el 11 de junio de 2014².

Respecto de los periodos enero a diciembre de 2013, el sindicato contestó el requerimiento de información mediante los radicados números 20147362518632, 20147362520352, 20147362522902, 20147362528302, 20147362529782 y 20147362560202 del 26 de agosto de 2014³.

La UGPP expidió el Requerimiento para Declarar y/o Corregir RCD-2019-02956 del 27 de diciembre de 2019, por omisión en la afiliación, mora en el pago de los aportes y por inexactitud en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de Protección Social en los periodos enero a diciembre de 2013. El acto preparatorio se notificó el 20 de enero de 2020⁴.

SERVYSA respondió mediante escritos con radicados 2020400300879182 del 14 de mayo de 2020; 2020400300888492, 2020400300888512 y 2020400300888562 del 16 de mayo de 2020; 2020400300891172 y 2020400300891832 del 18 de mayo de 2020; 2020400300918612, 2020400300918662 y 2020400300918692 del 22 de mayo de 2020; y 2020200500936322 del 28 de mayo de 2020⁵.

El 2 de julio de 2021, la entidad accionada profirió Ampliación al Requerimiento Para Declarar y/o Corregir ARD-2021-00085, notificada el 7 de julio de 2021. El sindicato dio respuesta a la ampliación al requerimiento para declarar y/o corregir el 13 de octubre de 2021⁶.

La UGPP expidió la Resolución RDO-2022-00033 del 6 de enero de 2022 por medio de la cual efectuó liquidación oficial por las conductas establecidas en el requerimiento especial referentes a los periodos enero a diciembre de 2013 e impuso sanción por omisión y sanción por inexactitud⁷.

Contra el acto anterior el aportante interpuso recurso de reconsideración el 15 de marzo de 2022, desatado mediante la Resolución RDC-2022-00388 del 9 de agosto de 2022, que modificó la liquidación oficial en el sentido de disminuir el valor de los aportes y en consecuencia, reducir el monto de las sanciones impuestas⁸.

² Índice 40 del SAMAI, Sede Electrónica del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. Documento "24RECIBE MEMORIAL_ANTECEDENTESADMINIS(.pdf)", carpeta "1. REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN", documentos "20146202274801(1).tif" y "guia RN191291847CO.docx".

³ Índice 40 del SAMAI, Sede Electrónica del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. Documento "24RECIBE MEMORIAL_ANTECEDENTESADMINIS(.pdf)", carpeta "1. REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN".

⁴ Índice 40 del SAMAI, Sede Electrónica del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. Documento "24RECIBE MEMORIAL_ANTECEDENTESADMINIS(.pdf)", carpeta "2. REQUERIMIENTO DECLARAR CORREGIR", documentos "RDC-2019-02956.pdf" y "receiptnotificacinelectronicano_rdc201902956del271.zip".

⁵ Índice 40 del SAMAI, Sede Electrónica del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. Documento "24RECIBE MEMORIAL_ANTECEDENTESADMINIS(.pdf)", carpeta "2. REQUERIMIENTO DECLARAR CORREGIR".

⁶ Índice 40 del SAMAI, Sede Electrónica del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. Documento "24RECIBE MEMORIAL_ANTECEDENTESADMINIS(.pdf)", carpeta "2. REQUERIMIENTO DECLARAR CORREGIR", documentos "AMP_SERVYSA_SINDICATO_REV_WAP-1625258138164-1625258256085_UGPP.pdf" y "receiptnotificacinelectronicard202100085del02072.zip".

⁷ Índice 40 del SAMAI, Sede Electrónica del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. Documento "24RECIBE MEMORIAL_ANTECEDENTESADMINIS(.pdf)", carpeta "3. LIQUIDACION OFICIAL", documento "RDO-2022-00033.pdf".

⁸ Índice 40 del SAMAI, Sede Electrónica del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. Documento "24RECIBE MEMORIAL_ANTECEDENTESADMINIS(.pdf)", carpeta "4. RECURSO DE RECONSIDERACION", documento "RDC-2022-00388.pdf".



DEMANDA

El actor en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho formuló las siguientes pretensiones⁹:

*“4.1 Solicito de manera respetuosa que se declare **NULIDAD** de Liquidación Oficial número Resoluciones No. RDO-2022-00033 del 06/01/2022, por medio de la cual la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales, profirió Liquidación Oficial al aportante por omisión, mora e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos de los aportes al Sistema de la Protección Social por los periodos: enero a diciembre de 2013;*

4.2 La Resolución No. RDC-2022-00388 09/08/2022 por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración INTERPUESTO CONTRA LA Liquidación Oficial No. RDO-2022-00033 del 06/01/2022.

*4.3 Como consecuencia de lo anterior y como restablecimiento del derecho, solicito de manera respetuosa se indique que, **SINDICATO DE TRABAJADORES DE OFICIOS VARIOS** liquidó en debida forma los aportes al sistema de seguridad social a salud, pensiones y fondo de solidaridad pensional correspondiente a las vigencias fiscales de enero a diciembre durante el año 2013.*

4.4. En subsidio de la decisión anterior, solicito de manera respetuosa se reajusten los valores de las presuntas inexactitudes debidamente soportadas por la sociedad que represento.”

La demandante invocó como normas violadas, las siguientes:

- Artículo 39, 150 numerales 1, 2 y 12, y 338 de la Constitución Política.
- Artículos 178 y 180 de la Ley 1607 de 2012.
- Artículo 8 de la Ley 1122 de 2007.
- Artículo 9 del Decreto 1429 de 2010.

El concepto de la violación se sintetiza así:

Nulidad del acto administrativo por haber sido expedido por funcionario incompetente por razón del tiempo

Indicó que la Resolución RDO-2022-00033 del 6 de enero de 2022 con la que finalizó la actuación de la administración, fue notificada seis años después de haberse emitido el requerimiento de información, el cual fue notificado el 11 de junio de 2014.

Manifestó que teniendo en cuenta que SERVYSA liquidó y pagó los aportes durante el año 2013, los términos deben contarse desde la fecha de presentación de las autoliquidaciones de aportes, sobre todo si se tiene en cuenta que ninguna de las planillas de pago objeto de revisión fue modificada.

Explicó que, ya que el término de caducidad fue interrumpido el 11 de junio de 2014 con la notificación del requerimiento de información, la UGPP tenía plazo hasta el 11 de junio de 2019 para notificar la liquidación oficial, de acuerdo con el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012.

⁹ Índice 3 del SAMAI, Sede Electrónica del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. Documento “1_ED_01PRIMERAINSTANCIAS(.zip)”, carpeta “01PrimeraInstancia”, carpeta “C01Principal”, documento “01Demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.firmado”, páginas 4 a 5.



Violación directa de la Constitución Nacional

Alegó que la UGPP pretende aplicar normas que rigen para los trabajadores dependientes, esto es, que la totalidad de los ingresos deben ser considerados como Ingreso Base de Cotización (IBC) para la liquidación de los aportes al sistema de seguridad social en salud, pensión y ARL, pese a que las personas que desarrollan servicios a cargo del sindicato no tienen la calidad de trabajadores dependientes.

Señaló que según la tesis jurisprudencial de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia, en el contrato sindical no existe una relación laboral, sino que éste se encuentra en la órbita de los contratistas independientes, lo que implica que los aportes y pagos al sistema de seguridad social se hacen teniendo como IBC el 40% de los ingresos percibidos por el afiliado partícipe.

Expresó ante el silencio del sindicato y sus partícipes respecto del procedimiento para calcular el IBC, se deben aplicar las normas que regulan el aporte de los trabajadores independientes, motivo por el cual no es posible considerar que el IBC corresponda a la suma de la totalidad de los ingresos.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La **UGPP**, se opuso a las pretensiones de la demanda en los siguientes términos¹⁰:

En cuanto a condena en costas

Solicitó no condenar en costas, en la medida que en este caso existe un interés general, ya que el principal objetivo de la UGPP es velar por el correcto y oportuno pago de las contribuciones parafiscales de la protección social. Precisó que el artículo 365 del Código General del Proceso prevé que sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación, y en el expediente no obra ninguna prueba que acredite que el actor incurrió en gastos para el desarrollo del proceso.

Nulidad del acto administrativo por haber sido expedido por funcionario incompetente por razón del tiempo

Comentó que atendiendo a lo previsto en el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, la caducidad que afecta las acciones sancionatorias y de determinación, opera desde la notificación del requerimiento de información y la administración únicamente puede adelantar estas acciones respecto de vigencias que no superen más allá de 5 años, contados a partir de la fecha en la cual el aportante debió declarar y no declaró, declaró por valores inferiores a los legalmente establecidos o se configuró el hecho sancionable, so pena de que opere la caducidad.

Aseveró que respecto de la vigencia 2013 la UGPP profirió el Requerimiento de Información 20146202274801 del 26 de mayo de 2014, el cual notificó el 11 de junio

¹⁰ Índice 15 del SAMAI, Sede Electrónica del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. Documento "5_MemorialWeb_ContestaciOnDemanda(.pdf)".



de 2014. Observó que la entidad demandada tenía plazo para adelantar las acciones de determinación hasta el 18 de junio de 2019.

Destacó que los procedimientos que adelanta la DIAN en materia de impuestos y aquellos que adelanta la UGPP en cuanto a los aportes parafiscales no son equiparables. Es por ello que el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 estableció un término de caducidad único de 5 años independientemente de la conducta fiscalizada, sin que sea posible acudir a lo dispuesto en el Estatuto Tributario.

Estimó que el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 no reguló el término de prescripción de la acción de cobro ni delimitó la duración del proceso de fiscalización.

Afirmó que los actos enjuiciados están debidamente motivados y explican con claridad el fundamento de las sumas por pagar determinadas, prueba de ello son los argumentos que expuso el demandante en el recurso de reconsideración y las pruebas que allegó, los cuales están directamente relacionados con las razones de la administración para determinar los ajustes.

Violación directa de la Constitución Nacional

Puntualizó que entre el afiliado partícipe y el sindicato no existe una relación laboral subordinada y dependiente.

Explicó que el hecho de que se utilice la planilla PILA “Y” destinada a los trabajadores independientes, no implica que se cambie la naturaleza del asociado partícipe a la de un trabajador independiente, pues es indiscutible que se encuentra vinculado a la organización sindical.

Advirtió que la base de cotización son los ingresos efectivamente percibidos, esto es, las sumas pagadas por concepto de compensación que fueron pactadas en el reglamento o régimen de compensaciones del sindicato, sin que sea posible aplicar alguna clase de deducción.

Por lo anterior, estimó que deben mantenerse las sanciones por omisión y por inexactitud reliquidadas en reconsideración.

SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca declaró la nulidad de los actos demandados y condenó en costas a la entidad demandada. Las razones de la decisión se resumen así¹¹:

Advirtió que el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 estableció el término que tiene la UGPP para iniciar el procedimiento de revisión, determinación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social.

Recalcó que los cinco años a que alude el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, es el plazo para notificar el requerimiento para declarar y/o para corregir, no el requerimiento de información ni la liquidación oficial de revisión.

¹¹ Índice 42 del SAMAI, Sede Electrónica del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.



Indicó que el requerimiento para declarar y/o corregir fue notificado a SERVYSA el 20 de enero de 2020, por lo que resulta evidente que transcurrieron más de cinco años entre la presentación de las autoliquidaciones de aportes del 2013 y la notificación del requerimiento para declarar y/o corregir, de modo que la entidad demandada actuó vencido el término legal con el que contaba para fiscalizarlas. Accedió al cargo.

En ese orden de ideas, el *a quo* se relevó del estudio de los demás cargos de nulidad y declaró la firmeza de las autoliquidaciones de aportes de los periodos del 2013, por lo que, si el actor pagó algún dinero, ordenó que se devuelva debidamente actualizado.

Finalmente, condenó en costas a la parte demandada por ser la parte vencida y en aplicación del numeral 4 del artículo 366 del Código General del Proceso, en concordancia con el Acuerdo PSAA 16-10554 del 2016 del Consejo Superior de la Judicatura, fijó agencias en derecho en cuantía de 1 SMMLV a la fecha de ejecutoria de la sentencia.

RECURSO DE APELACIÓN

La **UGPP** apeló con fundamento en los siguientes argumentos¹²:

Error de la sentencia: Procedimental absoluto por firmeza de las declaraciones privadas de enero a diciembre de 2013

Explicó que la Ley 1607 de 2012 entró en vigencia el 26 de diciembre de 2012, de modo que esta norma cobijó las declaraciones tributarias del año 2013, ya que en su artículo 178 estableció un término de cinco años contados a partir de la fecha en que el aportante debió declarar y no declaró o declaró por un valor inferior, para que la UGPP iniciara las acciones de determinación de las contribuciones parafiscales de la protección social con la notificación del requerimiento de información.

No obstante, el término antes referido debe contabilizarse a partir de la notificación del requerimiento de información y no del requerimiento para declarar y/o corregir. Dado que el requerimiento de información se notificó por correo certificado el 11 de junio de 2014, concluyó que éste se profirió en término e interrumpió el término de caducidad de la acción de determinación respecto de los periodos enero a diciembre de 2013.

Refirió que la Ley 1607 de 2012 no contempló la posibilidad de que las planillas de autoliquidación de aportes adquirieran firmeza, sino que estableció un término de caducidad para iniciar las acciones sancionatorias y/o de determinación de las contribuciones parafiscales de la protección social.

Destacó que las acciones que involucran el recaudo de sumas que por ley están destinadas al reconocimiento de prestaciones de carácter vitalicio, cuyo derecho es imprescriptible e irrenunciable para sus beneficiarios, como es el caso de los aportes

¹² Índice 46 del SAMAI, Sede Electrónica del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. Documento "26_MemorialWeb_Recurso-SAMAI RECURSODEA(.pdf)".



de seguridad social, no es viable aplicar el fenómeno de prescripción a la acción de cobro de los aportes.

Advirtió que pese a la similitud que puede existir entre los procedimientos de liquidación oficial de las contribuciones fiscales y los procedimientos tributarios regulados en el Estatuto Tributario, lo cierto es que las actuaciones de la UGPP tienen una regulación especial y diferente.

Dijo que no operó la firmeza de las autoliquidaciones del demandante y que la entidad accionada actuó dentro del límite temporal que consagra la norma.

Resaltó que, en caso de determinarse la firmeza de las planillas, debe tenerse en cuenta que la liquidación oficial que expide la UGPP es un acto mixto que no puede compararse con los actos que expide la DIAN, así como el principio de favorabilidad consagrado para los trabajadores en el artículo 53 de la Constitución Nacional.

Si la parte actora pagó algún dinero debe ser devuelto, debidamente actualizado

La UGPP se opuso a la corrección monetaria o indexación de los aportes, determinada en la sentencia apelada, toda vez que los dineros que recauda la entidad no ingresan a su patrimonio, sino que son girados a través de los operadores de la PILA a cada una de las administradoras de los subsistemas que la integran, a las cuales se encuentren afiliados los trabajadores de cada aportante, de conformidad con el artículo 8 del Decreto 3033 del 2013, por lo que éstas son las llamadas a devolver dineros pagados en exceso o de forma indebida.

Condena en costas

Sostuvo que en aquellos casos en los que se demuestre que existe un interés general, como en el presente caso, no debe condenarse en costas. Aseveró que la UGPP defiende la prevalencia del interés general y garantiza la efectividad de los principios, derechos y deberes que tienen que ver con el pago correcto y oportuno de las contribuciones parafiscales de la protección social, cuyo objetivo es proteger los recursos del Sistema de Seguridad Social, lo que debe eximirlo del pago de costas.

Añadió que en el expediente no existe prueba que acredite los gastos en que incurrió la parte demandante para el desarrollo del proceso y que de conformidad con el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo la presente controversia tiene el carácter de interés público, por lo que la condena en costas no es procedente.

TRÁMITE PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA

La **parte demandante** no se pronunció frente al recurso de apelación presentado por la entidad demandada durante la oportunidad prevista en el numeral 4º del artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021. Y, dado que no se decretaron pruebas en segunda instancia, en concordancia con el numeral 5 de la citada norma, no se corrió traslado para alegar.



El **Ministerio Público** guardó silencio durante la oportunidad prevista en el numeral 6 del artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, le corresponde a la Sala determinar i) si no caducó la competencia de la UGPP para fiscalizar las autoliquidaciones de aportes al Sistema de la Protección Social de los periodos enero a diciembre de 2013, ii) si hay lugar a la devolución de los dineros pagados por SERVYSA debidamente indexados y iii) si procede la condena en costas.

Caducidad de la facultad de determinación de aportes

En el presente caso las partes no discuten el hecho de que la norma aplicable para establecer la firmeza de las autoliquidaciones de aportes al Sistema de la Protección Social por los periodos enero a diciembre de 2013, y la caducidad de las facultades de fiscalización y sancionatoria de la UGPP, es el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, que establece¹³:

“ARTÍCULO 178. COMPETENCIA PARA LA DETERMINACIÓN Y EL COBRO DE LAS CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. La UGPP será la entidad competente para adelantar las acciones de determinación y cobro de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, respecto de los omisos e inexactos, sin que se requieran actuaciones persuasivas previas por parte de las administradoras.

PARÁGRAFO 1o. Las administradoras del Sistema de la Protección Social continuarán adelantando las acciones de cobro de la mora registrada de sus afiliados, para tal efecto las administradoras estarán obligadas a aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP. La UGPP conserva la facultad de adelantar el cobro sobre aquellos casos que considere conveniente adelantarlos directamente y de forma preferente, sin que esto implique que las administradoras se eximan de las responsabilidades fijadas legalmente por la omisión en el cobro de los aportes.

PARÁGRAFO 2o. La UGPP podrá iniciar las acciones sancionatorias y de determinación de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, con la notificación del Requerimiento de Información o del pliego de cargos, dentro de los cinco (5) años siguientes contados a partir de la fecha en que el aportante debió declarar y no declaró, declaró por valores inferiores a los legalmente establecidos o se configuró el hecho sancionable. En los casos en que se presente la declaración de manera extemporánea o se corrija la declaración inicialmente presentada, el término de caducidad se contará desde el momento de la presentación de la declaración extemporánea o corregida. (Subraya la Sala)

La UGPP en el escrito de apelación alegó que el término de cinco años al que hace alusión el parágrafo 2 del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, debe contarse a partir de la fecha de notificación del requerimiento de información, no desde la notificación del requerimiento para declarar y/o corregir.

¹³ La Ley 1607 de 2012 rige a partir del 26 de diciembre de 2012 con la publicación en el Diario Oficial 48.655.



Sobre el particular, la Sala se pronunció en sentencia 26571 del 19 de julio de 2023, caso con situación fáctica simular, en el siguiente sentido¹⁴:

“Con miras a resolver el cuestionamiento respecto de la caducidad de la potestad de gestión, se precisa que el parágrafo 2.º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 establece que [...]. Así, dicha disposición señala el requerimiento de información como el acto que afectaría el término de caducidad de la potestad de gestión de la UGPP.

Con todo, se pone de presente que, el mencionado requerimiento de información no hace parte de los actos administrativos de determinación y sancionadores (preparatorios y definitivos), que integran obligatoriamente el procedimiento de determinación o el sancionador de los aportes al SPS determinados expresamente en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, ellos son: el requerimiento para declarar y/o corregir o pliego de cargos, la liquidación oficial o la resolución sanción y la resolución que resuelve el recurso de reconsideración, siendo los dos primeros los actos previos requeridos para la expedición de los dos siguientes actos definitivos; en cambio, el requerimiento de información es un mero acto de trámite, no es propositivo de glosas, es solo uno de los mecanismos para que la autoridad acopie información que considere relevante para el procedimiento de revisión.

[...]

*Orientado por todo lo anterior, la interpretación sistemática de la ley 1607 de 2012, parágrafo 2.º de los artículos 178 y 180, resulta determinante para concluir que, el acto que tiene la aptitud para impedir la caducidad de la potestad de gestión de la demandada, es el acto preparatorio previsto por la Ley, esto es, el requerimiento para declarar y/o corregir, que no el requerimiento de información, pues se insiste en que, este último no integra una etapa obligatoria del procedimiento de revisión, como tampoco es un acto de proposición de glosas, tan solo corresponde a uno de los medios con que cuenta la autoridad para verificar la autoliquidación de los aportes, pero no es el que da inicio a la acción administrativa de determinación de los aportes, que es donde propiamente la autoridad desarrolla su potestad de gestión sobre el tributo administrado.”
(Subraya la Sala)*

Acorde con la jurisprudencia en cita, una interpretación sistemática de la Ley 1607 de 2012 permite apreciar que el requerimiento para declarar y/o corregir, como acto previo y obligatorio en el procedimiento de determinación oficial, es el acto administrativo que tiene la facultad de impedir la caducidad de la potestad fiscalizadora y sancionatoria de la UGPP, y no el requerimiento de información.

Se reitera, que una vez vencido el término que posee la administración para ejercer dichas potestades, ello conlleva a que las autoliquidaciones de aportes, que tienen la misma naturaleza de una declaración tributaria, se tornen inmodificables¹⁵.

¹⁴ C.P. Wilson Ramos Girón. Que reitera: Sentencia del 3 de noviembre de 2022. Sección Cuarta del Consejo de Estado. Exp. 26266, C.P. Milton Chaves García. Ver también: Sentencia del 11 de octubre de 2024. Sección Cuarta del Consejo de Estado. Exp. 28280, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto; Sentencia del 20 de junio de 2024. Sección Cuarta del Consejo de Estado. Exp. 28474, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto; Sentencia del 19 de octubre de 2023. Sección Cuarta del Consejo de Estado. Exp. 27671, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

¹⁵ Sentencia del 20 de junio de 2024. Sección Cuarta del Consejo de Estado. Exp. 28474, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.



Precisado lo anterior, en el caso objeto de estudio, las autoliquidaciones de aportes de enero a diciembre de 2013 debían presentarse entre febrero de 2013 y enero de 2014. En el expediente se encuentra probado, y no es objeto de debate entre las partes, que el Requerimiento para Declarar y/o Corregir RCD-2019-02956 del 27 de diciembre de 2019, se notificó el 20 de enero de 2020, por lo que es claro que éste se expidió fuera del término de cinco años establecido en el parágrafo 2° del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012¹⁶. En ese orden de ideas, las autoliquidaciones adquirieron firmeza y en consecuencia, la UGPP carecía de competencia temporal para ejercer sus facultades de fiscalización y sancionatoria.

De otra parte, en lo que alude al argumento de la UGPP enfocado a que los aportes a la protección social no se rigen por los términos de firmeza de la declaración porque están destinados a prestaciones vitalicias e imprescriptibles, se reitera que, si bien es cierto que el derecho a la pensión y a reclamar su reliquidación no prescriben, esa imprescriptibilidad únicamente se predica de la pensión, no de las mesadas o prestaciones periódicas no reclamadas en los plazos legales. Por tanto, la firmeza de las autoliquidaciones resulta procedente para los periodos en los cuales la UGPP no inició su actuación dentro del término establecido en el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012¹⁷. Se niega el cargo.

Finalmente, la Sala advierte que el Tribunal en la parte motiva y resolutive de la sentencia apelada ordenó a título de restablecimiento del derecho que *“Si la parte actora pagó algún dinero deber ser devuelto, debidamente actualizado”*¹⁸. La entidad demandada en el recurso de apelación solicitó que se revoque esta decisión en la medida en que los dineros recaudados no ingresan al patrimonio de la UGPP.

Sobre el asunto, se reitera que conforme a lo dispuesto en el artículo 311 de la Ley 1819 de 2016, ante la nulidad parcial o total de los actos de determinación oficial, es posible ordenar a la UGPP la devolución de los mayores valores pagados por los aportantes, a título de aportes o sanciones, que éste haya realizado como consecuencia de la expedición los actos enjuiciados¹⁹. Igualmente, esta Sección precisó que en los términos de la norma citada no procede el reconocimiento de corrección monetaria o indexación.

Así, la UGPP debe emitir un acto administrativo dentro de los 30 días hábiles siguientes a la ejecutoria de la providencia judicial, ordenando la devolución de los montos que correspondan, a las administradoras del sistema que recibieron los recursos. Para dicho efecto, las administradoras tienen un plazo de dos meses siguientes a la notificación del acto que ordena la devolución, para hacerla efectiva, so pena de que se causen intereses de mora a su cargo, a la tasa de interés bancario corriente certificada por la Superintendencia Financiera por el periodo en el que se realiza el pago.

¹⁶ Índice 40 del SAMAI, Sede Electrónica del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. Documento *“24RECIBE MEMORIAL_ANTECEDENTESADMINIS(.pdf)”*, carpeta *“2. REQUERIMIENTO DECLARAR CORREGIR”*, documento *“receiptnotificacinelectronicano_rdc201902956del271.zip”*.

¹⁷ Sentencia del 24 de agosto de 2023. Sección Cuarta del Consejo de Estado. Exp. 26201, C.P. Milton Chaves García.

¹⁸ Índice 42 del SAMAI, Sede Electrónica del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. Páginas 7 y 8.

¹⁹ Sentencia del 29 de junio de 2023. Sección Cuarta del Consejo de Estado. Exp. 27166, C.P. Wilson Ramos Girón. Que reitera: Sentencia del 1 de septiembre de 2022. Sección Cuarta del Consejo de Estado. Exp.26208, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto; Sentencia del 1 de septiembre de 2022. Sección Cuarta del Consejo de Estado. Exp.26343, C.P. Milton Chaves García; Sentencia del 9 de marzo de 2023. Sección Cuarta del Consejo de Estado. Exp.26620, C.P. Wilson Ramos Girón.



En ese orden de ideas, la Sala modificará la decisión adoptada en el ordinal tercero de la sentencia apelada, en el sentido de ordenar a la UGPP la devolución de los dineros que haya pagado SERVYSA, la cual está supeditada a la existencia de pagos por parte de la demandante derivados de la expedición de los actos administrativos objeto de control, que fueron declarados nulos. Lo anterior, de acuerdo con el procedimiento especial consagrado en el artículo 311 de la Ley 1819 de 2016, sin que haya lugar al reconocimiento de corrección monetaria. Prospera parcialmente el cargo.

Condena en costas

En lo que alude a la condena en costas impuesta a la parte demandada en la sentencia apelada, la Sala advierte que de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y 365 numeral 8 del Código General del Proceso, en este caso no procede la condena en costas, por cuanto en el expediente no se encuentran pruebas que las demuestren o justifiquen.

Por tanto, se procederá a revocar el ordinal cuarto de la sentencia apelada y, en su lugar, no se condenará en costas en primera instancia, y bajo ese mismo supuesto, la Sala se abstendrá de condenar en costas en esta instancia.

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

F A L L A

PRIMERO: Modificar el ordinal tercero de la sentencia apelada, el cual quedará así:

“**TERCERO: Ordenar** a la UGPP devolver a la parte actora los dineros que de ser el caso haya pagado con ocasión de la expedición de los actos administrativos demandados, para lo cual deberá seguir el procedimiento previsto en el artículo 311 de la Ley 1819 de 2016, de acuerdo con lo señalado en la parte motiva de la sentencia de segunda instancia.”

SEGUNDO: Revocar el ordinal cuarto de la sentencia, en su lugar:

“**CUARTO: No condenar** en costas en primera instancia.”

TERCERO: En lo demás, **confirmar** la sentencia apelada.

CUARTO: No condenar en costas en segunda instancia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Cúmplase.



Radicado: 76001-23-33-000-2022-01004-01 (29214)
Demandante: Sindicato de Trabajadores de Oficios Varios
FALLO

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

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN
Presidente

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)
LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8086/Vistas/documentos/validador.aspx>