



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA

CONSEJERO PONENTE: LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

Bogotá D.C., veinticinco (25) de septiembre de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 76001-23-33-000-2019-01231-02 (29767)
Demandante: EL PAÍS S.A.
Demandado: UAE DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES
PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL (UGPP)

Temas: Contribuciones al sistema de la protección social (enero a diciembre
de 2013). Competencia de la UGPP. Vacaciones. Límite 40% (art.
30 de la Ley 1393 de 2010). Auxilio de Transporte. Exoneración
contribuyente CREE.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante¹ contra la sentencia del 16 de octubre de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que resolvió²:

«**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: CONDENAR en costas a la parte actora. Las agencias en derecho de esta instancia se fijan en \$1.784.728 (UN MILLÓN SETECIENTO (sic) OCHENTA Y CUATRO MIL SETECIENTOS VEINTIOCHO PESOS).

[...].».

ANTECEDENTES

El 29 de enero de 2016, la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la UGPP expidió el Requerimiento para Declarar y/o Corregir RCD-2016-00075 contra El País S.A., por no cumplir con el deber de presentar las autoliquidaciones y pagos al sistema de la protección social e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos de los aportes por los periodos de enero de 2011 a diciembre de 2013³.

El 13 de octubre de 2016, la mencionada subdirección profirió la Liquidación Oficial RDO-2016-00927, por mora e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos de los aportes al sistema de la protección social en los subsistemas de salud, pensión, riesgos

¹ Índice 63 SAMAI – Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

² Índice 67 SAMAI – Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

³ Índice 2 SAMAI – Consejo de Estado, documento: ED_ANEXOS_03ANEXOS(.PDF) NroActua2, pp 29 a 41.



laborales, régimen del subsidio familiar, ICBF y SENA, por los periodos de enero a diciembre de 2013 y sancionó por inexactitud por la suma de \$165.666.700⁴.

Contra la anterior decisión, la sociedad demandante presentó recurso de reconsideración, el cual fue resuelto mediante Resolución RDC-2017-00396 del 25 de octubre de 2017, expedida por el director de Parafiscales de la UGPP, en el sentido de modificar el acto recurrido para disminuir los aportes y la sanción por inexactitud equivalente a \$165.127.700⁵.

DEMANDA

La parte demandante en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 (en adelante, CPACA), formuló las siguientes pretensiones⁶:

«PRETENSIONES PRINCIPALES

Solicitamos a su señoría que mediante sentencia que haga tránsito a cosa juzgada, declare la nulidad TOTAL de los siguientes actos administrativos:

➤ ACTOS DEMANDADOS Y SOBRE LOS QUE RECAE LA NULIDAD TOTAL:

1. Liquidación Oficial RDO-2016-00927 del trece (13) de octubre de dos mil dieciséis (2016), "Por medio de la cual se profiere Liquidación Oficial a la (sic) **EL PAIS S.A.**- identificada con **NIT. 890.301.752-1**, por mora e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos de los aportes al Sistema de la Protección Social, por los periodos de enero a diciembre de 2013 y se sanciona inexactitud", determinando el valor por **CIENTO SESENTA Y CINCO MILLONES SEIS CIENTOS SESENTA Y SEIS MIL SETECIENTOS PESOS M/CTE (\$165.666.700)**, una sanción por inexactitud equivalente a **CINCUENTA Y NUEVE MILLONES CUATROCIENTOS (sic) NOVENTA MIL NOVECIENTOS SESENTA PESOS M/CTE (\$59.490.960)**.
2. Resolución RDC-2017-00396 del veinticinco (25) de octubre del dos mil diecisiete (2017) "Por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución número **RDO-2016-00927 del trece (13) de octubre de dos mil dieciséis (2016)**, a través de la cual se profirió liquidación oficial a **EL PAIS S.A.**-, con NIT: 890.301.752-1, por mora e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos de los aportes al Sistema de Protección Social, por los periodos 01/01/2013 al 31/12/2013, y se sanciona por inexactitud por los periodos 01/01/2013 al 31/12/2013", determinando el valor por **CIENTO SESENTA Y CINCO MILLONES CIENTO VEINTISIETE MIL SETECIENTOS PESOS M/CTE (\$165.127,700)**, una sanción por inexactitud por la cuantía de **CINCUENTA Y NUEVE MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA MIL NOVECIENTOS SESENTA PESOS M/CTE (\$59.490.960)**.

PRETENSIONES SUBSIDIARIAS:

De manera cordial y como pretensión subsidiaria solicito a su señoría, que, en caso de no conceder la pretensión principal de nulidad total de los actos administrativos mencionados, se realice un análisis detallado de cada uno de los cargos imputados en la presente demanda, y realice la reliquidación de la presunta deuda fijada por la Unidad Administrativa Especial de

⁴ Ibidem pp. 65 a 91. Por inexactitud, en cuantía de \$99.151.600; por mora, en \$66.515.100; y por sanción por inexactitud, equivalente a \$59.490.960.

⁵ Ibid. pp. 135 a 158. Por inexactitud, en cuantía de 99.151.600, por mora, en 65.976.100, y por sanción por inexactitud 59.490.960.

⁶ Índice 2 SAMAI – Consejo de Estado, documento: 3ED_ESCRITODE_03ESCRITODEMANDApdf(.pdf) NroActua 2, pp. 2 y 3.



Gestión Pensional y Parafiscal de los siguientes actos, declarando la nulidad parcial y restablecimiento del derecho:

- **ACTOS DEMANDADOS Y SOBRE LOS QUE RECAE LA NULIDAD**

1. Liquidación Oficial RDO-2016-00927 del trece (13) de octubre del dos mil dieciséis (2016), "Por medio de la cual se profiere Liquidación Oficial a la (sic) **EL PAIS SA-**, identificada con NIT. **890.301.752-1**, por mora e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos de los aportes al Sistema de la Protección Social, por los periodos de enero a diciembre de 2013 y se sanciona inexactitud", determinando el valor por **CIENTO SESENTA Y CINCO MILLONES SEIS CIENTOS SESENTA Y SEIS MIL SETECIENTOS PESOS M/CT (\$165.666.700)**, una sanción por inexactitud equivalente a **CINCUENTA Y NUEVE MILLONES CUATRCIENTOS** (sic) **NOVENTA MIL NOVECIENTOS SESENTA PESOS M/CTE (\$59.490.960)**
2. Resolución RDC-2017-00396 del veinticinco (25) de octubre del dos mil diecisiete (2017) "Por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución número **RDO-2016-00927 del trece (13) de octubre del dos mil dieciséis (2016)**, a través de la cual se profirió liquidación oficial a **EL PAIS S.A.-**, con NIT. **890.301.752-1**, por mora e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos de los aportes al Sistema de Protección Social, por los periodos 01/01/2013 al 31/12/2013, y se sanciona por inexactitud por los periodos 01/01/2013 al 31/12/2013", determinando el valor por **CIENTO SESENTA Y CINCO MILLONES CIENTO VEINTISIETE MIL SETECIENTOS PESOS M/CTE (\$165.127.700)**, una sanción por inexactitud por la cuantía de **CINCUENTA Y NUEVE MILLONES CUATRCIENTOS NOVENTA MIL NOVECIENTOS SESENTA PESOS M/CTE (\$59.490.960)**

- **SOBRE EL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO:**

Como consecuencia de la declaratoria de nulidad total o parcial de los anteriores actos administrativos, solicito que se restablezca el derecho de la demandante en la siguiente forma:

- **Por concepto de daño emergente:**

1. Que se realice la devolución de los pagos realizados por la empresa **EL PAIS S.A.-**, por mora en la afiliación y pago en las autoliquidaciones y pago de los aportes al Sistema de Protección Social, por los periodos 01/01/2013 al 31/12/2013 y se sanciona (sic) por inexactitud por los periodos. 01/01/2013 al 31/12/2013, sumas que deberán ser indexadas y con intereses, de acuerdo con su demostración.
2. Reconocimiento del pago de los gastos incurridos en la defensa jurídica ejercida durante el proceso administrativo.
3. Reconocimiento de los gastos incurridos por concepto de la prestación personal de servicio de auxiliar administrativo durante el trámite del procedimiento de fiscalización adelantado por la Unidad Administrativa Especial "UGPP", toda vez que la sociedad **EL PAIS S.A.-**, apoyó la defensa jurídica con capital humano durante un año.
4. Reconocimiento del pago de los gastos incurridos por concepto de un auxiliar administrativo por el perito que se designe en el transcurso del desarrollo de proceso judicial que da inicio con la radicación de la presente demanda.

- **CONDENA EN COSTAS**

Solicito que se condene en costas a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL - UGPP**, de conformidad con el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.



(...)).

Invocó como **disposiciones vulneradas**, los artículos 23, 29 y 338 de la CP, 50 de la Ley 1793 de 2014; 127, 128 del CST; 30 de la Ley 1393 de 2010; 5, 7 y 13 de la Ley 1437 de 2011, y 19 y 21 del Decreto 575 de 2013. Como **concepto de la violación** expuso lo siguiente:

1. Errores procedimentales

i) Violación al debido proceso genera nulidad – las normas en que se fundamentan los actos de la UGPP no son retroactivas

La UGPP profirió los actos administrativos demandados con fundamento en normas posteriores a los hechos y a las conductas objeto del proceso administrativo (Ley 1607 de 2012 y Decreto 575 de 2013), situación que genera por sí sola un vicio de nulidad irreparable e insubsanable, en vulneración del debido proceso.

ii) El Subdirector de determinación de obligaciones de la Dirección de Parafiscales y el Director de Parafiscales de la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) no tenían competencia para proferir los actos demandados

Se vulnera el debido proceso cuando un funcionario actúa sin tener competencia expresa otorgada por la ley, o cuando aquella se confiere de forma posterior a su ejercicio.

Mencionó que el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 creó a la UGPP como entidad encargada de las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la protección social, pero no señaló de manera precisa qué funcionarios debían desempeñar cada una de las funciones asignadas, por lo que “(...) *NO dispuso a qué funcionario le queda la competencia para expedir el “requerimiento para declarar y/o corregir”, quien profiere la “liquidación oficial”, o cual es la oficina y/o funcionario competente para resolver el “recurso de reconsideración” y las “revocatorias directas” (...)*”, entre otras actuaciones. Además, las actuaciones para la determinación de los aportes a la seguridad social obligan a la presentación de documentos privados, protegidos constitucionalmente, por lo que sólo la ley, y no el reglamento, puede establecer competencias y procedimientos para el control de las contribuciones, y por ello, no es posible aplicar la sanción por no entregar completa la información.

Refirió que el Gobierno Nacional, por medio del Decreto 169 de 2008, de manera general enumeró las funciones de la UGPP, pero sin que indicara quién tenía la facultad de intervenir al interior de la entidad, ni cuál es el alcance de la competencia, o cuándo y en qué condiciones podían ejercerlas, pues esta definición ocurrió con el Decreto 5021 de 28 de diciembre de 2009, el cual consideró que «*NO tiene fuerza de Ley como quiera que se profirió con fundamento en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución*



Política y por fuera del término preciso que le otorgó el Congreso al Gobierno para ejercer la potestad legislativa extraordinaria».

Posteriormente, con el Decreto 575 de 2013, el Gobierno definió las facultades de la Subdirección de Determinación de Obligaciones Parafiscales, dentro de ellas, las que le permiten solicitar información y documentos privados protegidos por el artículo 15 de la CP, por lo que el Gobierno nacional no podía otorgar esas potestades, comoquiera que es una competencia exclusiva del legislador.

iii) Abrogación de competencias propias de los jueces laborales por parte de los funcionarios de la UGPP

La competencia para determinar los derechos laborales y/o las obligaciones al sistema de seguridad social es exclusiva de los jueces laborales, y la UGPP se apropió de esas funciones al proferir los actos demandados considerando que podía establecer como factor salarial valores que no hacen parte del IBC para los aportes al Sistema de Seguridad Social, lo que implica una violación al debido proceso. Por lo anterior, solicitó la nulidad de los actos acusado atendiendo a la falta de motivación.

2. Errores sustanciales

i) La Subdirección de Determinación de Obligaciones no toma en cuenta lo establecido en el artículo 70 del Decreto 806 de 1998 – error en la liquidación de vacaciones disfrutadas

En relación con la novedad de vacaciones disfrutadas en tiempo, menciona que la UGPP desconoció que El País S.A. aplica lo dispuesto en el artículo 70 del Decreto 806 de 1998, según el cual, para determinar el IBC en el periodo de vacaciones se debe tomar el del mes anterior.

Sostuvo que la demandada consideró los valores correspondientes al pago anticipado de vacaciones como base para incrementar el IBC sobre el cual se liquidan los aportes. No obstante, aclara que dichos pagos anticipados responden a una práctica contable cuyo propósito es garantizar que el trabajador disponga de sus recursos durante el disfrute de sus vacaciones, sin que ello implique un aumento del IBC.

Precisó que la fecha de inicio de la novedad en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (en adelante PILA) está sujeta al mes en que se realiza el pago del aporte, lo cual limita *«la interpretación del mes inmediatamente anterior, lo que conlleva a calcularse con el último base de cotización que consagra la planilla integrada de liquidación»*.

Indicó que la demandada no tiene en cuenta el concepto 201599 emitido por la Subdirección Jurídica de la UGPP, que señala que las vacaciones no constituyen factor salarial y, por ende, no se deben incluir dentro de la base para liquidar los aportes a Seguridad Social Integral. En ese sentido, el IBC se determina sobre el salario devengado por el trabajador, dentro del cual no está el descanso remunerado.



Conforme a lo señalado, solicitó que se eliminen los ajustes por «*mora, omisión (sic) e inexactitud que se originaron atendiendo al error en digitación al momento de presentar el formato de nómina (ver cuadro en CD), generando una nulidad parcial de los actos administrativos demandados*».

Además, incluyendo imágenes de apoyo de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), advierte que la fecha de inicio de la novedad en este medio de pago, siempre estará sujeta al mes de pago del aporte, lo que limita la interpretación del mes inmediatamente anterior, y por ello, se calcula con la última base de cotización que consagra la citada planilla.

(ii) Auxilio de movilización no es ingreso salarial – no es salario – no hace parte de los conceptos comprendidos en el artículo 30 de la Ley 1393 de 2010 – Acuerdo 1035 de 2015 es inconstitucional.

Los pagos por concepto de movilización no se incluyen como base para el cálculo de los aportes parafiscales ni de seguridad social, ni se pueden tomar como un elemento propio dentro del cálculo establecido por el artículo 30 de la Ley 1393 de 2010.

Solicitó se inaplique el Acuerdo 1035 de 2015 de la UGPP que considera el auxilio de movilización como un factor no constitutivo de salario que se incluye en el artículo 30 de la Ley 1393 de 2010, toda vez que contraría lo señalado en el artículo 338 de la CP, al fijar elementos que componen la base gravable, lo que no puede realizarse por medio de este tipo de normas.

Anotó que, de conformidad con el artículo 128 del CST, dentro de los pagos no constitutivos de salario deben tenerse en cuenta todos lo que se han otorgado mediante pacto colectivo de trabajo. Precisa que las Altas Cortes⁷ han reiterado que el límite del 40% del monto de los pagos no constitutivos de salario para efectos de aportes al sistema de seguridad social (artículo 30 de la Ley 1393 de 2010), no genera limitación respecto a la voluntad de las partes para pactar como no salariales conceptos superiores a ese porcentaje respecto de prestaciones sociales.

Indicó que la Corte Suprema de Justicia ha señalado que uno de los criterios que permite diferenciar el pago salarial del no salarial es la naturaleza retributiva del pago, circunstancia que en el caso no se cumple, ya que en el Pacto Colectivo de Trabajo estableció que auxilios allí otorgados no cuentan con el carácter de salarial. Destaca, en respaldo, que el artículo cuarto de los contratos laborales, indica: «*En caso de que La Empresa lo considere necesario, La Empresa proporcionará al Trabajador las sumas necesarias para atender el transporte requerido para que pueda desempeñar a cabalidad sus funciones*».

(iii) Herramienta material probatorio – base gravable en malla de validación de la PILA es el IBC en salud (sic) no los factores salariales.

⁷ No refiere ninguna sentencia.



Afirmó que, si bien en Ley 1607 de 2012 el legislador contempla la base gravable para ser beneficiario del CREE de conformidad con el monto de 10 SMMLV, utilizando como condición que estos sean devengados, en la práctica no existe una norma legal que establezca una definición de lo que implica el término “*devengado*”, por lo que procede la reglamentación respectiva, verbigracia, la Resolución 5304 de 2015 –compilada en la Resolución 2388 de 2016–, la cual señala que “*(...) Si eres una empresa exonerada del pago de parafiscales según la Ley 1607 de 2012, debes tener en cuenta que si el IBC (Ingreso Base de Cotización) de salud es superior a 10 smlmv se debe marcar el campo indicador de exonerado la opción N.*”. Así, la base de cotización se expide de conformidad con el IBC de salud, la cual tiene una regulación específica frente a su composición, lo cual genera que el monto se establezca por debajo al previsto en la norma, implicando que si es beneficiaria del impuesto CREE se genera una deuda impagable por la “imposibilidad de la herramienta”.

En consecuencia, solicitó analizar las pruebas aportadas para eliminar las presuntas deudas establecidas por la UGPP, debido a que la forma de pago de la planilla impacta los casos de salario integral, para lo cual presenta un cuadro con los registros objeto de revisión⁸, cuyo informe completo se anexa, y corolario de ello, pide que se eliminen los ajustes por mora, omisión e inexactitud.

Medida Cautelar

Solicitó como medida cautelar la suspensión provisional de los actos administrativos enjuiciados porque su aplicación constituye una violación al artículo 29 de la constitución y para proteger la estabilidad financiera de la sociedad⁹.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La UGPP se opuso a las pretensiones de la demanda, como se expone a continuación, proponiendo la excepción previa de ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales, conforme al numeral 5 del artículo 100 del CGP¹⁰:

Precisó que en la demanda se plantearon cargos y hechos nuevos no discutidos en sede administrativa, lo que implica que la Entidad no tuvo oportunidad de controvertirlos.

Conforme a lo indicado, el cargo denominado «*CARGO AUXILIO DE MOVILIZACIÓN NO ES INGRESO SALARIAL - NO ES SALARIO – NO HACE PARTE DE LOS CONCEPTOS COMPRENDIDOS EN EL ARTÍCULO 30 DE LA LEY 1393 DE 2010 (...)*», es un argumento nuevo y extemporáneo que no fue alegado en el recurso de reconsideración, circunstancia que vulnera el derecho de defensa de la UGPP, por lo que, considera que debe ser excluido de la

⁸ Quintero Tello Gerardo, Polanía Tama yoris César Jaimes, Sánchez Pérez Carlos Alberto, Delgado Henao Henry.

⁹ Negada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante auto de 8 de noviembre de 2018. Índice 24 de SAMAI.

¹⁰ Índice 2 SAMAI – Consejo de Estado, documento: 7ED_CONTESTAD_07CONTESTACIONDDAYEX(.pdf) NroActua 2.



presente litis de conformidad con la sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta, del 22 de noviembre de 2016¹¹.

Afirmó que no vulneró el debido proceso, toda vez que para el momento en que la aportante incurrió en mora e inexactitud en el pago de los aportes al Sistema General de Seguridad Social por los periodos de enero a diciembre de 2013, ya estaba vigente la Ley 1151 de 2007 y el Decreto 169 de 2008, normas que determinan que la UGPP tiene a su cargo las tareas de seguimiento, colaboración y determinación adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social y que la facultan para adelantar acciones de determinación y cobro, así como para realizar investigaciones que estime pertinentes y la facultan para expedir liquidaciones oficiales.

Explicó que el Decreto 575 de 2013, no creó la competencia de la UGPP de expedir requerimientos y liquidaciones, pues ésta ya había sido otorgada en virtud de los artículos 156 de la Ley 1151 de 2007 y 1 del Decreto 169 de 2008 y del Decreto 5021 de 2009, normas aplicables para la ocurrencia de los hechos. Para el momento en que se profirieron los actos demandados, se encontraba en vigencia el Decreto 575 de 2013, razón por la cual no se puede predicar la aplicación retroactiva del mismo.

Se garantizó el derecho de defensa y contradicción de la aportante, en tanto conoció las actuaciones adelantadas por la entidad y pudo pronunciarse sobre cada una de ellas, allegando las pruebas que fueron valoradas dentro del procedimiento establecido en las Leyes 1151 de 2007 y 1607 de 2012.

Respecto al cargo segundo, relacionado con la competencia de la UGPP para expedir los actos demandados, se refirió al Decreto 169 de 2008, por el cual se establecen las funciones de la UGPP y se armoniza el procedimiento de liquidación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social, expedido por el Ministerio del Interior y de Justicia de la República de Colombia delegatario de funciones presidenciales, expedido con base en las facultades extraordinarias previstas en el art. 156 de la Ley 1151 de 2007, que determinó a cargo de la UGPP, en materia de contribuciones parafiscales de la protección social, las funciones de seguimiento, colaboración y determinación de su liquidación y pago, así como las funciones de investigación para establecer la existencia de los hechos que general obligaciones en la materia, y de expedición de liquidaciones oficiales que podrán ser utilizadas por la propia UGPP o por las demás administradoras o entidades del Sistema de Protección Social.

Sostuvo que la unidad ha actuado dentro del marco de sus competencias, pues se encuentra facultada para adelantar el proceso de fiscalización al aportante y emitir los actos administrativos demandados.

Se aclara que no existe abrogación de competencias, pues en los procesos de determinación adelantados por la UGPP no se reconocen derechos de carácter laboral, por lo que el cargo relativo a abrogación de competencias propias de los jueces laborales está llamado al fracaso.

¹¹Exp. 21853 C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.



Respecto al cargo primero en el numeral de errores sustanciales, referente a la forma de efectuar los aportes durante la novedad de vacaciones, precisó que conforme con lo previsto en los artículos 70 del Decreto 806 de 1998, 17 de la Ley 21 de 1982 y 19 del Decreto 1772 de 1994, en los periodos de vacaciones la base de cotización para los aportes de salud y pensión se debe tomar el último salario base reportado en el mes inmediatamente anterior al periodo en el que se dio inicio al disfrute de las mismas. Preciso que debe tenerse en cuenta no sólo los diferentes elementos que integran el salario, sino también las sumas canceladas por concepto de vacaciones, lo que se ha definido como nómina mensual de salarios, sin que haya lugar al pago de la cotización a la Administradora de Riesgos Laborales, durante el periodo de vacaciones.

Explicó que al cotejar la información de la nómina y contabilidad suministrada por el demandante frente al Archivo Excel (SQL) de la resolución 2017-00396 del 25 de octubre de 2017, se evidencia que las novedades de sueldo, horas extras, vacaciones, auxilio de transporte especial, legal y/o extralegal y auxilios no constitutivos de salarios fueron incluidas en la determinación del IBC.

Mencionó que el IBC se estableció tomando del valor correspondiente al sueldo, horas extras y las vacaciones pagadas; para el efecto, analizó el caso de Leyton Meneses Juvencio en el periodo de marzo de 2013, donde realizó el siguiente cálculo: el IBC vacaciones= IBC mes anterior \$2.134.000/ 30 * 21(días de vacaciones) = 1.493.800. IBC = \$245.100 (sueldo) + \$95.742 (horas extras) + \$1.493.800 (IBC vacaciones) = \$1.834.642 aproximación múltiplo de 1.000 = \$1.835.000. Así, evidenció que el aportante no aplicó lo dispuesto en el artículo 70 del Decreto 806 de 1998 toda vez que los pagos fueron inferiores a los determinados por la UGPP lo que generó ajustes por la conducta de inexactitud.

Respecto del cargo segundo, relativo al auxilio de movilización, insistió que es un cargo nuevo, que se refiere en la excepción previa propuesta; sin embargo, en caso de no prosperar la misma, se advierte que en los pagos informados en la contabilidad cuentas 51359502 – 52359502 “AUXILIO DE VEHÍCULO”, el mismo fue considerado como no salarial a la luz de lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 1393 de 2010, conforme al cual, si bien tal concepto no hace parte de los pagos no constitutivos de salario, ordena que estas sumas integran el IBC con destino a salud, pensión y riesgos laborales cuando se exceden los límites establecidos por el legislador.

Adujo que frente a los conceptos enunciados por el actor, que indicó que *«[L]os pagos por buses, transporte, casino y restaurantes, auxilios, primas extralegales, seguros, servicios técnicos que no son salario por haberlo establecido así la misma ley laboral (...)»*, se observa que al revisar la nómina, contabilidad y la PILA, únicamente fueron registrados **los pagos por primas extralegales**, los cuales fueron considerados como un pago no salarial conforme con los artículos 128 del CST y 30 de la Ley 1393 de 2010.

Puso de presente que los trabajadores que fueron relacionados en el escrito de la demanda corresponden a los enunciados por el actor en el cargo alusivo a las vacaciones disfrutadas, respecto de los cuales, se precisa que sólo a tres de ellos (Leyton Meneses Juvencio, Díaz Montehermoso Jorge Enrique y López Trejos Eyder



Antonio) les fue reportado el pago de auxilio de transporte, considerado como no salarial.

Luego de analizar el caso de tres trabajadores, concluyó que la dinámica del cálculo fue la correcta para determinar el IBC que tomó la suma de los pagos salariales según el proceso de determinación de la UGPP. El tratamiento de los pagos no salariales se realizó de acuerdo con lo estipulado en el artículo 30 de la Ley 1393 de 2010 y el ajuste resultante se generó al comparar el aporte liquidado teniendo presente la tarifa del subsistema con los pagos realizados en la PILA que para estos casos fueron inferiores, lo que conllevó a ajustes por la inexactitud.

Respecto al cargo tercero, relativo al cálculo del IBC del trabajador con salario integral, sostiene que el demandante confunde este concepto con la aplicación del impuesto sobre la Renta para la equidad – CREE. Afirma que es claro que el cálculo debe efectuarse sobre el tope de los 10 smlmv, teniendo en cuenta la totalidad de las sumas *devengadas* por los trabajadores. Así, el factor salarial que no puede ser inferior a los 10 smlmv, más el factor prestacional que no puede ser inferior al 30% el factor salarial, no está exento de las cotizaciones con destino al sistema integral de seguridad social ni de los aportes parafiscales.

Los artículos 204 de la Ley 100 de 1993 y 17 del Decreto 1295 de 1994 determinan como base de cotización a los subsistemas de salud y riesgos la misma que para el subsistema de pensiones, correspondiente al 70% del salario integral, sin que corresponda ello al total devengado por el trabajador, como se señaló en la Resolución acusada, en la cual además se advirtió el límite para los pagos no salariales, conforme al artículo 30 de la Ley 1393 de 2010.

Analizó los casos de los trabajadores Quintero Tello Gerardo, Polanía Tamayo César James, Sánchez Pérez Carlos Alberto y Delgado Henao Henry, y concluyó que el IBC se calculó de forma correcta y todos superaron el tope de los 10 SMMLV, por lo que no cumplían la condición para ser beneficiarios de la exoneración de aportes en virtud del CREE.

SENTENCIA APELADA

El tribunal negó las pretensiones de la demanda y condenó a la parte demandante en agencias en derecho por la suma de \$1.784.728, con fundamento en lo siguiente:

Sostuvo que no se vulneró el debido proceso de la demandante porque para los periodos fiscalizados, esto es, de enero a diciembre de 2013, la Ley 1607 de 2012 y el Decreto 575 de 2013 se encontraban vigentes. Aclaró que las normas cuestionadas no impusieron retroactivamente la sanción por inexactitud del año 2013, pues solo habilitaron a la entidad a fiscalizar las autodeclaraciones que no se encontraban en firme.

No se demostró la falta de competencia de la entidad demandada para proferir los actos acusados, dado que el numeral 10 del artículo 21 del Decreto 575 de 2013 facultó a la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la UGPP a proferir las liquidaciones



oficiales, por lo que se predica la competencia en la expedición de la liquidación oficial de revisión acusada. Por otra parte, el numeral 8 del artículo 19 ibidem confiere facultades a la Dirección de Parafiscales de la UGPP para resolver los recursos de reconsideración interpuestos contra las liquidaciones oficiales proferidas por la Subdirección de Determinación de Obligaciones, por lo que la resolución demandada se expidió en observancia de los lineamientos reglamentarios.

En relación con la determinación del IBC para la novedad de vacaciones, expuso que el expediente cuenta con un archivo Excel que contiene los hallazgos sobre las autodeclaraciones fiscalizadas, que se compone de 2.278 filas de información correspondiente a más de 400 personas (archivo Excel: *SUSTANCIADOR RR 5950 EL PAIS S.A. 01082017*).

Indicó que en el dictamen contable que se decretó y practicó sobre dicho archivo, se señaló que *«(...) se evidenciaron casos con Vacaciones en un solo mes y también con Vacaciones Anticipadas (de un mes a otro), en ambos casos la demandada no tuvo en cuenta el último IBC reportado antes del periodo de Vacaciones; por ejemplo, tomemos el caso del trabajador **LEYTON MENESES JUVENCIO** C.C. 5.275.596 en marzo de 2013 tuvo los siguientes valores:*

(...)

Total IBC Correcto (Salarial + IBC Vacaciones): \$ 1.804.849.

(...)

En conclusión, frente a este cargo se evidencia el cálculo incorrecto de la base de cotización de la novedad de Vacaciones de los trabajadores adjuntos. (Se destaca en negrilla)».

Afirmó que la entidad demandada, en el archivo Excel para el trabajador Leyton Meneses Juvencio, liquidó un IBL de \$1.835.000, para una diferencia de \$30.151 en comparación con el peritaje. No obstante, el *a quo* indicó que no encontró los motivos por los cuales el valor adicional liquidado por la entidad demandada no corresponde a la aplicación del artículo 70 del Decreto 806 de 1998.

Precisó que la parte demandante tenía la carga de identificar los trabajadores y hallazgos que reflejan la indebida aplicación del 70 del Decreto 806 de 1998 y proponer, sobre cada uno de ellos, el cálculo correcto según su tesis, por lo que concluyó que la inactividad probatoria de la sociedad accionante impide hacer un examen oficioso de cuáles son los reparos en concreto, considerando que se presume legal la actuación de la entidad demandada. Negó el Cargo.

Sobre la abrogación de funciones del juez laboral, expuso que la UGPP actuó conforme a las normas vigentes, toda vez que dentro de sus funciones se encuentra la de fiscalizar el correcto recaudo de los aportes al sistema de seguridad social; en particular, las acciones de determinación, cobro e imponer sanciones.

Aclara que, si bien coincide con la demanda en que el juez laboral ejerce competencias similares al conocer de los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente en el contrato de trabajo y de la seguridad social y, en relación con la obligación el empleador de aportar al sistema de seguridad social, esto no implica que la UGPP esté usurpando funciones judiciales, pues refleja la intención del legislador de crear un sistema robusto para garantizar la afiliación y el recaudo en seguridad social.



En relación con los pagos no constitutivos de salario, encontró probado que, en la liquidación oficial, la UGPP no incluyó el pago de auxilio de movilización para determinar el IBC, por lo que no hizo un juicio de legalidad respecto de este cargo, el cual tampoco prospera.

Frente al impuesto CREE y su incidencia en el IBC, adujo que la inconformidad de la actora se refiere a que en la PILA no pudo identificar los empleados que devengaban hasta 10 smlmv para no pagar los parafiscales y refirió empleados con ingresos superiores a tal cuantía respecto de los cuales no pagó parafiscales al amparo del CREE; sin embargo, la sociedad demandante desarrolló una argumentación que no es congruente con los actos demandados y las condiciones del CREE para no pagar parafiscales. Por esto, y dado que le corresponde a la demandante ofrecer al juez argumentos que desvirtúen la presunción de legalidad de la liquidación oficial y no lo hizo, no prosperó el cargo de nulidad.

Finalmente, condenó a la demandante a pagar agencias en derecho por el 3% de la sanción impuesta en la liquidación oficial de revisión por encontrarlas probadas, pues la entidad desplegó actividad procesal y probatoria.

RECURSO DE APELACIÓN

El País S.A. interpuso recurso de apelación, en el que pidió que se revoque y/o modifique la sentencia de primera instancia y se revoque la condena en costas. En caso de declararse una nulidad parcial de los actos administrativos, pidió que se ordene a la UGPP realizar una nueva liquidación con el recálculo de la sanción por concepto de inexactitud sobre los registros que persistan, atendiendo al artículo 179 de la Ley 1607 de 2012 y los principios de congruencia, razonabilidad y proporcionalidad en la tasación de la sanción¹². Además, solicitó ceñirse por el principio de *no reformatio in pejus*.

Expuso la apelación frente a los **cargos procesales**, así:

(i) Respecto de la falta de competencia de la UGPP para proferir los actos demandados, mencionó que el *a quo* realizó un indebido análisis de la argumentación jurídica por lo que reitera que no debe darse aplicación a los Decretos 5021 de 2009, ya que fue expedido por fuera del término de seis (6) meses, concedido por el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, lo que lo hace abiertamente inconstitucional

Agregó que el Decreto Ley 169 de 2008 no contempló el régimen de funciones de los empleados de manera detallada por dependencia, pues fijó funciones generales y el procedimiento de la entidad más no el de los empleados públicos, por lo que el cargo podía ser analizado a la luz de dicha disposición.

¹² SAMAI Tribunal, índice 67.



Por último, solicitó que debe inaplicarse por vía de excepción de inconstitucionalidad el Decreto 575 de 2013, por cuanto tiene su origen en el Decreto 5021 de 2009, el cual fue proferido de manera extemporánea.

Con relación a la arrogación de competencias propias de los jueces laborales por parte de los funcionarios de la UGPP, reiteró argumentos de la demanda, para insistir en que la UGPP asume competencias propias del juez laboral pues, contrario a lo afirmado por el juez de primera instancia, sí tienen incidencia en el vínculo laboral entre el trabajador y el empleado, por cuanto al aumentar de manera desproporcionada el IBC, genera cambios contractuales lo que conlleva un detrimento económico a la empresa que no está en condición de soportar.

Sostiene que la UGPP se toma atribuciones tales como determinar cuáles pagos constituyen o constituyen salario, así como determinar salarios desproporcionados sin tener en cuenta el principio de realidad y el material probatorio que lo soporta. Además, modifica los acuerdos constituidos por las partes en un vínculo laboral.

Observa que el cargo presentado no fue analizado en profundidad por el juez de primera instancia, quien consideró válidas las competencias de la UGPP basándose en decretos expedidos fuera del marco legal, lo cual compromete la legalidad del proceso. Agrega que el tribunal ignoró el principio de primacía de la realidad al no valorar las pruebas como las certificaciones, contratos de trabajo, desprendibles de nómina y demás documentos que son los asientos de los gastos y que prevalecen sobre los libros contables, con las cuales se refleja la verdadera naturaleza de la relación laboral.

Solicitó que se revisen y se valoren las mencionadas pruebas desde la perspectiva de la relación laboral, ya que los documentos no fueron tachados de falsos ni desconocidos por la UGPP.

Respecto a los **cargos sustanciales**, expuso:

(i) Contrario a lo afirmado por el Tribunal, Que se refirió sólo al señor Leyton Meneses Juvencio, el perito presentó dictamen pericial con los soportes del dictamen y archivo Excel con 171 registros discriminados, lo que denota que no se estudió a detalle la totalidad de los registros relacionados como evidencia del hallazgo de cálculo incorrecto por parte de la entidad demandada en el archivo SQL que acompaña el acto administrativo demandado.

Afirmó que con la demanda se consignó ejemplos de los registros que componen el cargo, resaltándose que la totalidad de los mismos estaban en el Excel que allegó con la demanda, por lo que pide que se analice en debida forma el mismo junto con el dictamen pericial con el fin de identificar los errores en la liquidación de la UGPP.

Reitera que, para la novedad por concepto de vacaciones la demandada no tuvo en cuenta lo contemplado en el artículo 70 del Decreto 806 de 1998, pues tomó los valores de pago anticipado de vacaciones para aumentar el IBC que se debe pagar por los aportes, por lo que aclaró que estos valores de vacaciones pagados con anticipación



obedecen a una práctica contable para que el trabajador cuente con sus dineros en época de vacaciones; no obstante, esos dineros no pueden tomarse para aumentar los IBC del mes, tal y como lo está realizando la demandada, conforme se desprende de la resolución que resuelve el recurso de reconsideración contra la liquidación oficial, objeto de este pronunciamiento.

Presenta cuadro sobre la comprensión de las vacaciones, advirtiendo la diferencia entre los conceptos que se pagan en nómina y los que se pagan a través de la PILA, concluyendo que no es obligatorio pagar aportes al sistema de riesgos laborales, sólo es obligatorio pagar aportes a salud y pensión en las vacaciones disfrutadas en tiempo, y, es siempre obligatorio pagar aportes al SENA, ICBF y Subsidio Familiar. El legislador exige que frente a los días disfrutados en tiempo de vacaciones se tome el IBC del mes anterior, por lo que debe verificarse el IBC de pensión y salud en la planilla pagada con anterioridad.

Por lo anterior, la UGPP liquidó erradamente el IBC para los 171 registros detallados por el perito.

(ii) Frente al cargo sobre el auxilio de movilización, reitera argumentos traídos en la demanda y sostiene que, contrario a lo manifestado por el *a quo*, el concepto de auxilio de transporte se encuentra referenciado en los medios de prueba allegados en el expediente, y sobre éste se hizo alusión en el informe del dictamen pericial.

Relacionó jurisprudencia que refieren que aquellos conceptos que no son para el beneficio de los trabajadores o no ingresan a su patrimonio por no ser una retribución al oficio desempeñado, no deben ser incluidos en el IBC para calcular aportes al sistema de seguridad social.

Solicitó que se realice una debida valoración del material probatorio allegado y se eliminen los ajustes por mora e inexactitud determinados por la UGPP. Insertó una imagen correspondiente al extracto del dictamen pericial que refiere el auxilio de transporte legal, como un concepto no salarial, y puso de presente que el informe se acompañó de soportes y archivo Excel, el cual cuenta con la totalidad de 244 registros discriminados, a fin de declarar la nulidad de los actos administrativos.

(iii) Respecto al cargo relativo a la debida determinación del IBC de las personas beneficiarias del CREE, exoneradas del pago de aportes a salud, SENA e ICBF cuando tienen un IBC en salud no superior a 10 smmlv, indicó que atendió lo señalado en la Resolución 2388 de 2016, en concordancia con la Resolución 5304 de 2015, frente al deber de marcar en el campo indicador de exonerado, la opción N.

Aludió a lo determinado por el perito, que señaló que «en los registros incluidos en el concepto EXONERACIÓN, la empresa NO debe cotizar al SENA, ICBF y Salud porque la base de cotización en Salud es inferior a 10 Smmlv [ver ítem 2- IBC SALUD (PARA VALIDAR EXONERACIÓN)]. **VALOR DE AJUSTE: \$77.274.288. en 506 registros**», por lo que solicita que se realice un análisis con el fin de que desaparezcan las presuntas deudas establecidas por la UGPP y se eliminen los ajustes por mora e inexactitud.



Se incurrió en defecto fáctico por indebida valoración de la prueba por omisión, puesto que no existió recurso o manifestación alguna por las partes, por lo que las pruebas, al ser decretadas por el juez, debieron haber sido valoradas por el mismo, lo cual no sucedió, omitiendo valorar la totalidad de las pruebas, entre las cuales están comprobantes de pago, contratos, liquidaciones, archivos en Excel que analiza el SQL de la UGPP y el dictamen pericial.

Condena en costas

La condena en costas es improcedente toda vez que no se encuentran acreditadas en el expediente, como lo exige el numeral 8 del artículo 365 del CGP (aplicable por remisión del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011). Pide se ordene revocar la condena en costas impartida por el tribunal.

Finalmente, mencionó que de declararse la nulidad total o parcial de los actos administrativos demandados solicita que se indique a la UGPP la obligación de devolver los aportes realizados en el término previsto máximo de dos (2) meses, en concordancia con el artículo 311 de la ley 1819 de 2016, dando cumplimiento de ese modo al Restablecimiento del Derecho incoado en el escrito de demanda.

PRONUNCIAMIENTOS EN SEGUNDA INSTANCIA

Las **partes** no se pronunciaron. El ministerio público guardó silencio.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Le corresponde a la Sección decidir el recurso de apelación interpuesto por demandante – apelante única- contra la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de nulidad de la Liquidación Oficial nro. RDO-2016-00927 de 13 de octubre de 2016, y de la Resolución nro. RDC-2017-00396 de 25 de octubre de 2017, que decidió el recurso de reconsideración, en el sentido de disminuir los ajustes y la sanción, por medio de las cuales la UGPP determinó ajustes a cargo de la sociedad por las conductas de mora e inexactitud en las autoliquidaciones de aportes por los períodos enero a diciembre de 2013, y la sancionó por inexactitud.

En los términos de la alzada, corresponde analizar: i) si dichos actos fueron proferidos por funcionarios incompetentes o usurparon competencias propias de los jueces laborales; ii) si el IBC tomado para liquidar las vacaciones disfrutadas en tiempo se determinó conforme al artículo 70 del Decreto 806 de 1998; (iii) si los pagos por auxilio de movilización hacen parte del IBC para calcular los aportes a la seguridad social; (iv) si hay lugar a la exoneración de aportes a salud, SENA e ICBF por pago del CREE, de cara a un IBC inferior a diez smlmv, y v) si procede la condena en costas.

1. La falta de competencia de los funcionarios de la UGPP para expedir los actos acusados



La apelante sostiene que el Tribunal realizó un indebido análisis del cargo de falta de competencia de los funcionarios de la UGPP para expedir los actos demandados, señalando que, el Decreto 5021 de 2009 fue expedido por fuera del plazo de los seis (6) meses establecidos por el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 para su reglamentación y por ende el Decreto 575 de 2013 es inconstitucional.

Sobre este punto jurídico la Sala tuvo oportunidad de pronunciarse en sentencia del 15 de octubre de 2021, exp. 23623, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto¹³, reiterada en la sentencia del 28 de noviembre de 2024, exp. 28711, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello. En dichas oportunidades se señaló que *«los Decretos 5021 de 2009 (derogado) y 575 de 2013, fueron dictados por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades conferidas por el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política, en consonancia con el artículo 54 de la Ley 489 de 1998 que prevé los principios y reglas generales que debe observar el Gobierno para modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y los demás organismos administrativos del orden nacional. Así se desprende de la primera parte del contenido de los citados decretos al aludir a las mismas como fundamento de competencia para su expedición»*.

Tales remisiones al artículo 189 de la CP y al artículo 54 de la Ley 489 de 1998 obedeció a la voluntad del legislador, que en el inciso sexto del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 estableció que *“la UGPP ejercerá sus funciones de acuerdo con lo que defina la reglamentación que en el ejercicio de sus potestades constitucionales expida el Gobierno Nacional”*.

Pone de presente lo anterior que la facultad prevista en la Ley 1151 de 2007, artículo 156, fue desarrollada mediante los Decretos 168 y 169 de 2008, expedidos dentro de los 6 meses siguientes a la vigencia de la ley y, adicionalmente, que los Decretos 5021 de 2009 y 575 de 2013, se profirieron en desarrollo de la facultad consagrada en el artículo 189 numeral 16 de la Constitución Política para *“modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley”*.

Además, la competencia otorgada en la Ley 1151 de 2007 fue para expedir normas con fuerza de Ley, lo que se cumple respecto de los dos primeros preceptos, como quiera que ambos la tienen (Decretos Leyes), que no los Decretos 5021 de 2009 y 575 de 2013. Lo anterior, resulta suficiente para desestimar los argumentos de la demandante relacionados con la falta de competencia del Gobierno Nacional debido a la expedición extemporánea del Decreto 5021 de 2009, de cara al artículo 156 de la Ley 1151 de 2007.

Así las cosas, los Decretos 5021 de 2009 y 575 de 2013 (que derogó el primero), fijaron en la UGPP la competencia de fiscalización y determinación de las contribuciones al sistema de la protección social, para lo cual, la Subdirección de Determinación de Obligaciones de dicha entidad profiere las liquidaciones oficiales y la Dirección de Parafiscales resuelve los recursos de reconsideración interpuestos contra aquellas, tal como ocurrió en este caso. Por lo expuesto, **no prospera el cargo de apelación**.

¹³ Reiterada en sentencia del 24 de febrero de 2022, exp. 24670. C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto y recientemente en las sentencias del 7 de marzo de 2024, exp. 27774 y 28 de noviembre de 2024, exp. 28711, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.



2. Competencias de los jueces laborales

La apelante consideró que la UGPP asume competencias propias del juez laboral, por cuanto al aumentar de manera desproporcionada el IBC, genera cambios contractuales lo que conlleva un detrimento económico a la empresa que no está en condición de soportar.

Al respecto, el criterio de la Sección ha sido que la UGPP, cuenta con la competencia funcional para determinar la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de aportes parafiscales a los diversos subsistemas que conforman el Sistema de Protección Social, todo lo cual deviene de la Ley 1151 de 2007, Decretos Ley 168 y 169 de 2008, así como los Decretos 5021 de 2009 y 575 de 2013, entre otros.

Así mismo, en virtud de las facultades de fiscalización puede aplicar las normas laborales como es el caso de los artículos 127 y siguientes del Código Sustantivo del Trabajo y 17 de la Ley 344 de 1996, así como las normas que regulan cada subsistema, no para dirimir controversias entre empleadores y trabajadores, sino para efectos de evaluar, a partir del análisis probatorio, si determinado pago tiene naturaleza salarial o no en torno a la obligación tributaria y la relación empleador - UGPP¹⁴.

De igual forma esta Sección ha señalado que cuando se inician las actuaciones administrativas encaminadas a formular liquidaciones oficiales, las autoridades tributarias tienen competencia para valorar si determinada erogación laboral tiene o no el carácter de salario, lo que por supuesto incluye la verificación de cualquier acuerdo al que lleguen las partes, ello sin perjuicio de la competencia que le corresponde a la jurisdicción ordinaria¹⁵.

La sociedad también planteó el desconocimiento del principio de primacía de la realidad, y la falta de apreciación del material probatorio, tales como los contratos de trabajo, desprendibles de nómina y otros asientos de los gastos. Sin embargo, no se detuvo a precisar en qué casos consideró dicha irregularidad, ni los períodos o trabajadores frente a los cuales fueron desconocidos las pruebas, razón por la cual la Sala se encuentra imposibilitada para efectuar un análisis al respecto en esta instancia.
No prospera el cargo.

3. Inclusión en el IBC del concepto «auxilio de transporte»

El Tribunal encontró probado que en la liquidación oficial la UGPP no incluyó el pago de auxilio de movilización para determinar el IBC, por lo que no hizo un juicio de legalidad respecto de este cargo.

La sociedad demandante, en la apelación, explicó que en los alegatos se puso de presente que la fundamentación del cargo estaba directamente relacionada con el

¹⁴ Consejo de Estado. Sección Cuarta, sentencia de 28 de agosto de 2025, exp. 27640, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

¹⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 1 de noviembre de 2012, exp.17786, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, reiterada en sentencias del 10 de marzo y del 25 de agosto de 2022, exp.24971 y 26284, respectivamente y del 1 de junio de 2023, exp.26182 C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello, reiterada en la sentencia de 28 de noviembre de 2024, exp. 28711, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.



«auxilio de transporte», que corresponde a un pago no salarial por lo que no procede su inclusión en el IBC incluso en aquella parte que supere el límite previsto en el artículo 30 de la Ley 1393 de 2010.

Conforme con la Liquidación Oficial RDO-201600927 de 13 de octubre de 2016, se tiene que la UGPP reconoció como no salariales, sujetos al tope del 40%, los siguientes pagos¹⁶:

«(...) la empresa **EL PAIS SA**, durante la vigencia fiscalizada pagó a sus empleados los siguientes **pagos no constitutivos de salario**, los cuales son considerados por este Despacho en aplicación del artículo 30 de la Ley 1393 de 2010:

Nombre del pago según información reportada por el aportante (nómina o cuenta contable)	Nombre del pago en el proceso de fiscalización UGPP
PRIMA VACACIONAL PRIMA ANTIGUEDAD	Prima extralegal
AUXILIO NO SALARIAL SUBSIDIOS NO SALARIALES AUX INCAPACIDAD PRIMEROS DIAS AUX INCAP MAYOR A 3 DIAS	Auxilios no constitutivos de salario
BONIFICACIONES	Bonificaciones no constitutivas de salario
BONIFICACIONES NO SALARIALES	Otros incentivos
Auxilio de transporte 51.52 y 72 052701	Auxilio de transporte especial, legal y/o extralegal
AUXILIAR 51359502-52359502 AUXILIO VEHICULO AUXILIAR 73359502 AUXILIO VEHICULO AUXILIAR 73355001 AUXILIO EQUIPO FOTOGRAFO AUXILIAR 51559501, 52559501-73551501-73559501 Gastos de viaje	Otros Pagos No detallados en Nómina

(...)

En relación con los conceptos de pago relacionados en el cuadro que antecede, que en el requerimiento para declarar y/o corregir se consideraron para dar aplicación del artículo 30 de la Ley 1393 de 2010, debe explicarse que esta Unidad los tiene en cuenta para conformar el Ingreso Base de Cotización para el pago de aportes al Sistema de la Protección Social (**Sistema General de Seguridad Social en Salud, Pensiones y Riesgos Laborales**); así pues, cuando esta Unidad vincula los pagos no salariales informados al cálculo de aportes pagados por valores inferiores a los que legalmente estaba obligado el aportante para algunos trabajadores en la vigencia fiscalizada, no los considera como conceptos salariales, sino para la aplicación del artículo 30 de la Ley 1393 de 2010.

Ahora bien, ninguna prueba aporta la empresa fiscalizada para desvirtuar que todos estos estipendios, no corresponden a los consagrados en el artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo, por manera que todos los pagos que se encuentren en su existencia en un contrato de trabajo y se otorguen en forma de primas ocasionales, estímulos, bonificaciones no salariales, auxilios, o para cumplir funciones propias de la vinculación laboral, deben tenerse en cuenta para

¹⁶ Pág 21 de la Liquidación Oficial.



conformar el Ingreso Base de Cotización en los términos del artículo 30 de la Ley 1393 de 2010».(negrilla y subrayado propio de la Sala).

La Sala evidencia que, como lo expuso la apelante, si bien en el escrito de la demanda se enuncia el cargo como un *auxilio de movilización*, se hace referencia al «*auxilio de transporte o auxilio de vehículo*», concepto que fue incluido por la UGPP en el IBC en el monto que excede el 40% del total de la remuneración.

De ahí que el argumento que plasmó el juez de primera de instancia, según el cual la UGPP no incluyó dentro del IBC el concepto de auxilio de movilización discutido por la actora y que, de suyo, le sirvió de fundamento para relevarse del análisis del cargo planteado en la demanda, desconoce la sustentación que la misma entidad expuso en los considerandos de la liquidación oficial demandada pues, como se vio, cuando la apelante denominó como glosa auxilio de movilización, lo hizo en función del concepto de auxilio de transporte.

Por lo anterior, procede el estudio del cargo planteado por la sociedad bajo el entendido de que la denominación de *auxilio de movilidad* corresponde por su naturaleza a la de auxilio de transporte.

Para resolver la glosa conviene precisar las reglas de unificación que fueron fijadas por esta Sección sobre la materia¹⁷:

«1. El IBC de aportes al Sistema de Seguridad Social (subsistemas de pensión, salud y riesgos profesionales) únicamente lo componen los factores constitutivos de salario, en los términos del artículo 127 del CST, estos son, los que por su esencia o naturaleza remuneran el trabajo o servicio prestado al empleador.

2. En virtud de los artículos 128 del CST y 17 de la Ley 344 de 1996, los empleadores y trabajadores pueden pactar que ciertos factores salariales no integren el IBC de aportes al Sistema de Seguridad Social.

3. El pacto de “desalarización” no puede exceder el límite previsto en el artículo 30 de la Ley 1393 de 2010, es decir, el 40% del total de la remuneración. En estos eventos, los aportes se calcularán sobre todos aquellos factores que constituyen salario, independientemente de la denominación que se les dé (art. 127 CST- contraprestación del servicio) y, además, los que las partes de la relación laboral pacten que no integrarán el IBC, en el monto que exceda el límite del 40% del total de la remuneración.

4. El pacto de “desalarización” debe estar plenamente probado por cualquiera de los medios de prueba pertinentes.

5. Los conceptos salariales y no salariales declarados por el aportante en las planillas de aportes al sistema de la seguridad social o PILA se presumen veraces. Si el ente fiscalizador objeta los pagos no constitutivos de salario para incluirlos en el IBC de aportes, por considerar que sí remuneran el servicio, corresponde al empleador o aportante justificar y demostrar la naturaleza no salarial del pago realizado, a través de los medios probatorios pertinentes».

Como se observó, en la liquidación oficial, la UGPP determinó que los pagos relacionados, incluido el auxilio de transporte, corresponden a los consagrados en el

¹⁷ Sentencia del 09 de diciembre de 2021 (exp. 25185, CP. Milton Chaves García)



artículo 128 del CST, por lo que, en su criterio, integrarían el IBC en los términos del artículo 30 de la Ley 1393 de 2010.

En ese sentido, para la Sala es claro que el pago correspondiente al auxilio de movilidad o de transporte no tiene connotación salarial, en los términos del artículo 128 del CST, que consagra los “*medios de transporte*”, dado que no remunera el servicio prestado al empleador, sino que busca el cumplimiento de las labores a cargo sin representar un incremento patrimonial para el trabajador, por lo que tampoco pueden integrar el IBC, ni siquiera en la parte que supere el límite del 40% del total de la remuneración, pues lo contrario implicaría desconocer la primera regla de unificación que se reitera en esta instancia, según la cual “*el IBC de aportes al Sistema de Seguridad Social (subsistemas de pensión, salud y riesgos profesionales) únicamente lo componen los factores constitutivos de salario, en los términos del artículo 127 del CST, estos son, los que por su esencia o naturaleza remuneran el trabajo o servicio prestado al empleador*¹⁸”.

Por lo expuesto, le asiste razón a la demandante y, en consecuencia, la entidad deberá reliquidar los ajustes excluyendo de la base de cotización los pagos efectuados por este concepto. **Prospera el cargo de apelación.**

4. Vacaciones

El tribunal afirmó que conforme con el archivo SQL que hace parte de la resolución que resolvió el recurso de reconsideración, respecto del trabajador Leyton Meneses Juvencio, la UGPP liquidó un IBC de \$1.835.000, para una diferencia de \$30.151 en comparación con el peritaje.

Sostuvo que el peritaje solo se refirió al mencionado trabajador sin que en el soporte contable desarrollara las razones de dicha diferencia, ni incluyera a los demás empleados que se encontraban en la misma situación, por lo que concluyó que teniendo en cuenta que la actora no identificó los trabajadores y hallazgos que advirtieran la indebida aplicación del artículo 70 del Decreto 806 de 1998, evidenciando su inactividad probatoria, lo que impide a la Sala hacer un examen oficioso sobre los reparos.

La demandante, en el recurso de apelación, sostuvo que, contrario a lo manifestado por el *a quo*, con los documentos allegados al proceso y con el dictamen pericial se detallaron 171 registros que permiten identificar los errores en la liquidación realizada por la UGPP, por lo que pidió que se analicen las pruebas obrantes en el expediente.

Señaló que para la novedad de vacaciones aplicó la disposición establecida en el artículo 70 del Decreto 806 de 1998. Mencionó que del análisis realizado al archivo SQL observó que la UGPP tomó los valores de pago anticipado de vacaciones para aumentar el IBC para efectuar los aportes al sistema de seguridad social (salud y pensión) y parafiscales, por lo que aclaró que estos valores de vacaciones pagados con anticipación obedecen a una práctica contable para que el trabajador cuente con sus dineros en época de vacaciones.

¹⁸ En igual sentido se pronunció la Sala en sentencias de 11 de mayo de 2023, exp.26612, 30 de noviembre de 2023, exp.27097 y 28 de noviembre de 2024, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

Es preciso señalar que el inciso segundo del artículo 70 del Decreto 806 de 1998 dispone que «[l]as cotizaciones durante vacaciones y permisos remunerados se causarán en su totalidad y el pago de los aportes se efectuará sobre el último salario base de cotización reportado con anterioridad a la fecha en la cual el trabajador hubiere iniciado el disfrute de las respectivas vacaciones o permisos».

Esta Sección¹⁹ manifestó que cuando las vacaciones son disfrutadas por el trabajador, se deben realizar los pagos a los subsistemas de salud y de pensión, para lo cual se tomará el IBC anterior al inicio del descanso. Por otro lado, señaló que no se causan los aportes a la ARL ante la ausencia del riesgo, según el artículo 19 del Decreto 1772 de 1994. Y en materia de aportes parafiscales, la suma pagada por ese rubro debe incluirse en la base de liquidación por disposición legal (artículo 17 de la Ley 21 de 1982).

La Sala observa que la apelante se refirió a varios trabajadores, tanto en la demanda como en el escrito de apelación, frente a quienes, teniendo en cuenta el SQL que hace parte integral de la resolución que resuelve el recurso de reconsideración, se procederá al estudio:

➤ **Leyton Meneses Juvencio**

- En el archivo Excel la UGPP fiscalizó el aporte a salud correspondiente al referido trabajador (marzo de 2013) y determinó un ajuste por \$115.300.
- El trabajador disfrutó de 21 días de vacaciones en el mes de marzo de 2013. Por lo tanto, para calcular los aportes por dicha novedad debe atenderse el IBC del mes anterior al comienzo del disfrute, es decir, febrero de 2013.
- En el SQL del recurso de reconsideración²⁰ correspondiente al mes de febrero de 2013, los aportes se calcularon sobre un IBC de \$2.134.000. No obstante, como se advirtió en el cargo anterior, el auxilio de transporte no hace parte del IBC y no puede tomarse en el cálculo del 40% que establece el artículo 30 de la Ley 1393 de 2010. Por consiguiente, el IBC de febrero, una vez excluido dicho concepto, corresponde a \$2.091.474. Entonces, el IBC de los 21 días de vacaciones disfrutadas en el mes de marzo de 2013 corresponden a \$1.464.031²¹.
- El IBC de los 9 días laborados en el mes de marzo de 2013 se determina en función de los pagos recibidos por el trabajador por ese lapso, que, según la nómina, son: \$245.100 (sueldo) y \$95.742 (horas extras), total de pagos salariales remunerado: \$340.842.
- Así, la base de cotización del mes de marzo de 2013 corresponde a la suma del IBC de los 21 días descansados y los 9 días laborados, cuyo resultado es el siguiente: \$1.464.031+ \$340.842 = \$1.804.873, aproximado a \$1.805.000.

¹⁹ Consejo de Estado. Sección Cuarta, sentencia del 26 de agosto de 2021, exp. 24735, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto; reiterada en sentencias del 24 de febrero de 2022, exp. 25302 y 8 de mayo de 2025, exp. 27269, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

²⁰ Se toma esta fuente de información, en razón a que este mes fue objeto de fiscalización.

²¹ $\$2.091.474 / 30 = \$69.715 \times 21 = \$1.464.031$



Las anteriores operaciones se resumen de la siguiente manera:

IBC UGPP (2013-03)	IBC Consejo de Estado (2013-03)
1.835.000	1.805.000

En este contexto, si bien el cálculo de la novedad se realizó con el IBC del mes anterior -febrero- al disfrute de las vacaciones, el ajuste y diferencia evidenciada proviene de excluir el concepto de auxilio de transporte en el cálculo del IBC del referido mes.

➤ **Cardona Ruíz Luz Stella**

- En el archivo Excel la UGPP fiscalizó el aporte a salud de la referida trabajadora (julio de 2013) y determinó un ajuste por \$9.200.
- La trabajadora disfrutó de 21 días de vacaciones en el mes de julio de 2013. Por lo tanto, para calcular los aportes por dicha novedad debe atenderse el IBC del mes anterior al comienzo del disfrute; sin embargo, en el mes de junio también disfrutó de 3 días de vacaciones por lo que se tomará el del mes de mayo.
- En la PILA nro. 21169883²² correspondiente al mes de mayo de 2013, los aportes se calcularon sobre un IBC de \$1.516.000. Por consiguiente, el IBC de los 21 días de vacaciones disfrutadas en el mes de julio de 2013 corresponden a \$1.061.200²³.
- El IBC de los 9 días laborados en el mes de julio de 2013 se determina en función de los pagos recibidos por el trabajador por ese lapso, que, según la nómina, son: \$423.000 (sueldo), \$82.250 (horas extras) y, total de pagos salariales remunerado: \$505.250.
- Así, la base de cotización del mes de julio de 2013 corresponde a la suma del IBC de los 21 días descansados y los 9 días laborados, cuyo resultado es el siguiente: \$1.061.200 + \$505.250 = \$1.566.450 aproximado a \$1.566.000.

Las anteriores operaciones se resumen de la siguiente manera:

IBC UGPP (2013-07)	IBC Consejo de Estado (2013-07)
1.566.000	1.566.000

En ese contexto, el IBC determinado por la UGPP, sobre el que calculó los aportes con destino al sistema de salud por el periodo julio de 2013, corresponde al establecido por la Sala y, por lo tanto, se concluye que la demandada calculó el IBC como lo ordena el artículo 70 del Decreto 806 de 1998, esto es, teniendo en cuenta la base de cotización del mes anterior al inicio del disfrute del descanso por parte de la trabajadora. No prospera el cargo respecto del trabajadora

²² Se toma esta fuente de información, dado que este mes no fue fiscalizado por la UGPP.

²³ \$1.516.000 / 30 = 51.300 x 21 = \$1.061.200



➤ **Díaz Montehermoso Jorge Enrique**

- En el archivo Excel la UGPP fiscalizó el aporte a salud del referido trabajador (septiembre de 2013) y determinó un ajuste por \$14.100.
- El trabajador disfrutó de 17 días de vacaciones en el mes de septiembre de 2013. Por lo tanto, para calcular los aportes por dicha novedad debe atenderse el IBC del mes anterior al comienzo del disfrute, esto es el mes de agosto.
- En el SQL del recurso de reconsideración, correspondiente al mes de agosto de 2013, los aportes se calcularon sobre un IBC de \$1.129.000. No obstante, como quiera que el auxilio de transporte no hace parte del IBC y no puede tomarse en el cálculo del 40% que establece el artículo 30 de la Ley 1393 de 2010. Por consiguiente, el IBC de agosto, una vez excluido dicho concepto, corresponde a \$1.087.066. Entonces, el IBC de los 17 días de vacaciones disfrutadas en el mes de septiembre de 2013 corresponden a \$616.004²⁴.
- El IBC de los 13 días laborados en el mes de septiembre de 2013 se determina en función de los pagos recibidos por el trabajador por ese lapso, que, según la nómina, son: \$301.033 (sueldo), \$189.428 (horas extras) y, total de pagos salariales remunerado: \$490.461.
- Así, la base de cotización del mes de septiembre de 2013 corresponde a la suma del IBC de los 17 días descansados y los 13 días laborados, cuyo resultado es el siguiente: \$616.004+ \$490.461 = \$1.106.465, aproximado a \$1.106.500.
- Verificado el archivo Excel que contiene el detalle de la liquidación que realizó la UGPP, se evidencia que el IBC que utilizó para calcular los aportes por el mes de septiembre de 2013 fue de \$1.106.500.

IBC UGPP (2013-09)	IBC Consejo de Estado (2013-09)
1.130.000	1.106.500

Al igual que en el caso de Leyton Meneses Juvencio, si bien el cálculo de la novedad por parte de la UGPP se realizó con el IBC del mes anterior al disfrute de las vacaciones, el ajuste y diferencia evidenciada con el cálculo realizado por la Sala, proviene de excluir el concepto de auxilio de transporte en el cálculo del IBC del referido mes.

➤ **López Trejos Eydeer Antonio**

- En el archivo Excel la UGPP fiscalizó el aporte a salud del referido trabajador (julio de 2013) y determinó un ajuste por \$26.200.

²⁴ \$1.087.066 / 30 = 36.235 x 17 = \$616.004.



- El trabajador disfrutó de 15 días de vacaciones en el mes de julio de 2013. Por lo tanto, para calcular los aportes por dicha novedad debe atenderse el IBC del mes anterior al comienzo del disfrute, sin embargo, en el mes de junio también disfrutó de 7 días de vacaciones por lo que se tomará el del mes de mayo.
- En la PILA nro. 21528010 correspondiente al mes de mayo de 2013, los aportes se calcularon sobre un IBC de \$1.059.000. Por consiguiente, el IBC de los 15 días de vacaciones disfrutadas en el mes de julio de 2013 corresponden a \$529.500²⁵.
- El IBC de los 15 días laborados en el mes de julio de 2013 se determina en función de los pagos recibidos por el trabajador por ese lapso, que, según la nómina, son: \$295.000 (sueldo) y \$524.116 (horas extras) y, total de pagos salariales remunerado: \$819.116.
- Así, la base de cotización del mes de julio de 2013 corresponde a la suma del IBC de los 15 días descansados y los 15 días laborados, cuyo resultado es el siguiente: \$529.500+ \$819.116 = \$1.348.616 aproximado a \$1.349.000.
- Verificado el archivo Excel que contiene el detalle de la liquidación que realizó la UGPP, se evidencia que el IBC que utilizó para calcular los aportes por el mes de julio de 2013 fue de \$1.349.000.

IBC UGPP (2013-07)	IBC Consejo de Estado (2013-07)
1.349.000	1.349.000

En ese contexto, el IBC determinado por la UGPP, sobre el que calculó los aportes con destino al sistema de salud por el periodo julio de 2013, coincide con el establecido por la Sala y; por lo tanto, se concluye que la entidad calculó el IBC como lo ordena el artículo 70 del Decreto 806 de 1998, esto es, teniendo en cuenta la base de cotización del mes anterior al inicio del disfrute del descanso por parte del trabajador.

➤ **Aguirre Rodríguez Marlon Alberto**

- En el archivo Excel la UGPP fiscalizó el aporte a salud del referido trabajador (julio de 2013) y determinó un ajuste por \$4.200.
- El trabajador disfrutó de 4 días de vacaciones en el mes de julio de 2013. Por lo tanto, para calcular los aportes por dicha novedad debe atenderse el IBC del mes anterior al comienzo del disfrute; sin embargo, en el mes de junio también disfrutó de 14 días de vacaciones por lo que se tomará el del mes de mayo.
- En la PILA nro. 21528010 correspondiente al mes de mayo de 2013, los aportes se calcularon sobre un IBC de \$1.621.000. Por consiguiente, el IBC de los 4 días de vacaciones disfrutadas en el mes de julio de 2013 corresponden a \$216.133²⁶.

²⁵ \$1.059.000 / 30 = 35.300 x 15 = \$529.500.

²⁶ \$1.621.000 / 30 = 54.033 x 4 = \$216.133.



- El IBC de los 26 días laborados en el mes de julio de 2013 se determina en función de los pagos recibidos por el trabajador por ese lapso, que, según la nómina, son: \$.1.066.000 (sueldo) y \$296.033 (horas extras) y, total de pagos salariales remunerado: \$1.362.033.
- Así, la base de cotización del mes de julio de 2013 corresponde a la suma del IBC de los 4 días descansados y los 26 días laborados, cuyo resultado es el siguiente: \$216.133+ \$1.362.033 = \$1.578.166 aproximado a \$1.578.000.
- Verificado el archivo Excel que contiene el detalle de la liquidación que realizó la UGPP, se evidencia que el IBC que utilizó para calcular los aportes por el mes de julio de 2013 fue de \$1.578.000.

IBC UGPP (2013-07)	IBC Consejo de Estado (2013-07)
1.578.000	1.578.000

Así, luego de analizado el último caso por la Sala, se advierte que el IBC determinado por la UGPP, para el cálculo los aportes para el periodo julio de 2013, corresponde al aquí determinado.

Conforme a lo anterior, se concluye que la demandada estableció el IBC de la novedad de vacaciones como lo ordena el artículo 70 del Decreto 806 de 1998; sin embargo, respecto de los casos en los que opera la exclusión del auxilio de transporte de la base de liquidación, de manera directa se incide en la liquidación de la novedad de vacaciones, por lo que la UGPP deberá realizar los ajustes correspondientes, atendiendo lo que se ordena conforme al cargo anterior.

En consecuencia, **prospera parcialmente el cargo de apelación.**

5. Exoneración de aportes a salud, SENA e ICBF para los contribuyentes del impuesto sobre la renta para la equidad (CREE)

El tribunal indicó que la actora no desvirtuó la presunción de legalidad de la liquidación oficial, toda vez que consideró que la argumentación presentada era incongruente frente a este cargo.

La demandante sostuvo que es beneficiaria de la exoneración de aportes al SENA, ICBF y salud, dado que cuenta con salarios con un IBC en salud no superior a 10 smImv, según lo señalado en la Resolución 2388 de 2016, en concordancia con la Resolución 5304 de 2015.

Para la época de los hechos, la exoneración del pago a salud y aportes parafiscales estaba regulada en el artículo 25 de la Ley 1607 de 2012²⁷, norma que establecía que «[...] estarán exoneradas del pago de los aportes parafiscales a favor del Servicio Nacional del Aprendizaje (SENA) y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), las sociedades y personas

²⁷ «Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales». Derogado por el artículo 376 de la Ley 1819 de 2016.



jurídicas y asimiladas contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios, correspondientes a los **trabajadores que devenguen, individualmente considerados, hasta diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes [...]**» (Se destaca).

Como lo ha sostenido la Sección²⁸ la exoneración del pago de los aportes parafiscales (SENA e ICBF) procede para los trabajadores que «devenguen» hasta 10 SMMLV, entendido dicho límite en función de los pagos que deben integrar el IBC, es decir, aquellos calificados según las normas laborales como salariales.

Ahora, tratándose de los trabajadores vinculados bajo la modalidad de salario integral, el referido límite se calculará a partir del porcentaje salarial (70%), que es el que integra la base gravable, y no sobre el prestacional (30%) que se excluye de la misma.²⁹

En el presente caso, el salario mínimo mensual legal vigente para la época correspondía a \$589.500, de suerte que el límite para que opere la exoneración es de \$5.895.000 (10 smlmv)³⁰.

Para efectos de ejemplificar lo anterior, se trae a colación el siguiente caso:

Año	Mes	Trabajador	Salario integral	Factor salarial (70%)	Aplica exoneración	
					Sí	No
2013	12	Quintero Tello Gerardo	7.664.000	5.365.000 ³¹	x	

Como se advierte en el caso del trabajador Quintero Tello Gerardo, el factor salarial no supera el límite de los 10 smmlv, por lo que procedía la exoneración de los aportes al ICBF y SENA.

Así las cosas, **prospera el cargo** de apelación y, en consecuencia, se le ordenará a la UGPP eliminar de los aportes parafiscales (SENA e ICBF) a los trabajadores que devengaron salario integral, teniendo en cuenta únicamente el porcentaje salarial del 70% correspondiente hasta 10 smmlv por los periodos objeto de discusión.

Condena en costas

El Tribunal condenó en costas a la demandante y le ordenó el pago en agencias en derecho en la suma \$1.784.728. La parte actora solicita la revocatoria de lo anterior por considerar que no se encuentran probadas. Al respecto, comoquiera que en este caso prosperaron parcialmente las pretensiones, conforme el numeral 5 del artículo 365 del Código General del Proceso (aplicable por remisión del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011), se procederá a revocar la condena del Tribunal y se abstendrá de imponer

28 Cfr. sentencias del 24 de febrero de 2022, exp. 25302, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello, del 25 de agosto de 2022, exp. 25623, del 17 de noviembre de 2022, exp. 26489 y 19 de octubre de 2023, exp. 27671, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.
29 Ver artículos 132 del CST, 18 de la Ley 100 de 1993, 49 de la Ley 782 de 2002 y 5 de la Ley 792 de 2003.
³⁰Artículo 1 del Decreto 2738 de 2012
³¹ Corresponde a \$5.364.800 que se aproxima al múltiplo de mil



condena en costas en esta instancia, lo cual, además guarda correspondencia con lo decidido por la Sección en sentencia del 23 de septiembre de 2025 Exp 28292 C.P. Wilson Ramos³².

Conclusión

Procede la nulidad parcial de los actos administrativos demandados, dado que: (i) el auxilio de transporte o de vehículo no puede integrar el IBC ni el monto que excede el 40% conforme al artículo 30 de la Ley 1393 de 2010, al corresponder a un pago para desempeñar la labor, el cual no remunera el trabajo ni incrementa el patrimonio del trabajador; (ii) prospera el ajuste de la novedad de vacaciones, teniendo en cuenta que en el IBC del mes anterior procede la exclusión del auxilio de transporte, conforme corresponda a cada caso, manteniendo la liquidación, de conformidad con el artículo 70 del Decreto 806 de 1998, y lo contenido en la presente providencia, y (iii) procede la exoneración del pago de los aportes parafiscales (SENA e ICBF) para los trabajadores cuyo factor salarial fue de hasta 10 smmlv.

Por lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, se ordenará a la UGPP que practique una nueva liquidación, atendiendo las consideraciones precedentes, y disminuya la sanción por inexactitud de forma proporcional a los aportes debidamente calculados. De igual forma, se negarán las demás pretensiones de la demanda.

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

PRIMERO: REVOCAR la sentencia 16 de octubre de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. En su lugar, se dispone:

PRIMERO: DECLARAR la nulidad parcial de la Liquidación Oficial nro. RDO-2016-00927 de 13 de octubre de 2016, expedida por la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la UGPP contra la sociedad EL PAÍS S.A. 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 e impuso sanción por inexactitud y de la Resolución nro. RDC-2017-00396 de 25 de octubre de 2017, que decidió el recurso de reconsideración, en el sentido de disminuir los ajustes y la sanción.

SEGUNDO: En consecuencia y, a título de restablecimiento del derecho, **ORDENAR** a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL –UGPP:

- Reliquidar la base de cotización de los trabajadores por quienes: i) se reportó el auxilio de transporte como un pago no salarial, en el sentido de excluir dicho concepto del cálculo de que trata el artículo 30 de la Ley 1393 de 2010; ii) no se

³² En suma, a partir de los análisis efectuados, la Sala identifica los siguientes criterios de decisión sobre la imposición de la condena en costas en los asuntos ordinarios que le corresponde juzgar: (...)

(iii) En el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que conoce ordinariamente la Sección Cuarta del Consejo de Estado, solo se impondrá la condena en costas cuando exista una parte vencida en el proceso, independientemente de cuál sea la conducta de las partes. En este sentido, y conforme a la discrecionalidad que confiere el ordinal 5.º del artículo 365 del CGP, no se impondrá la condena en costas cuando se declare la nulidad parcial de los actos administrativos demandados



superó el valor de 10 SMLMV para la exoneración de aportes a SENA e ICBF, incluyendo únicamente el factor salarial respecto de quienes perciben como remuneración un salario mínimo integral, iii) se reportó novedad de vacaciones, en el sentido de liquidar el IBC del mes anterior, en consideración al ajuste derivado de la exclusión del “auxilio de transporte o auxilio de vehículo” como pago no salarial de que trata el artículo 30 de la Ley 1393 de 2010.

- *Ajustar proporcionalmente la sanción impuesta por inexactitud, con fundamento en las modificaciones anteriores.*

Las modificaciones deben guardar correspondencia con el análisis realizado en esta providencia.

TERCERO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO: Sin condena en costas.

SEGUNDO.- 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)
WILSON RAMOS GIRÓN
Presidente

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)
LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

(Firmado electrónicamente)
CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ

La validez e integridad pueden comprobarse acudiendo a la siguiente dirección electrónica:
<https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>