



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

CONSEJERA PONENTE: CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ

Bogotá D.C. diecinueve (19) de marzo de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-37-000-2021-00096-01 (29561)
Demandante: Carlos José Alvarado Parra (Sucesión)
Demandada: U.A.E. UGPP

Temas: Indebida notificación. Oportunidad para proferir liquidación oficial.
Indebida representación. Reiteración.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación¹ interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 3 de octubre de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, que decidió²:

“PRIMERO: DECLARAR la nulidad de la Liquidación Oficial RDO-2018-02221 del 29 de junio de 2018 y la Resolución RDC-2020-00644 del 14 de octubre de 2020 que resolvió el recurso de reconsideración, mediante los cuales se liquidaron los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral a cargo del señor CARLOS JOSÉ ALVARADO PARRA por los periodos de enero a diciembre del año 2013.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho se DECLARA que el señor CARLOS JOSÉ ALVARADO PARRA no adeuda suma alguna por concepto de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral por los periodos de enero a diciembre de 2013.

TERCERO: NEGAR las demás pretensiones.

CUARTO: Por no haberse causado ni demostrado, no se condena en costas”

ANTECEDENTES

ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

El 24 de octubre de 2017, la entidad demandada profirió el requerimiento para declarar y/o corregir No. RCD-2017-02813, notificado el 2 de noviembre de 2017.

El 2 de febrero de 2018, la parte demandante, por intermedio de apoderado, dio respuesta al requerimiento, oponiéndose a los argumentos de la Administración e informando la dirección para notificaciones procesales.

El 29 de junio de 2018, la UGPP expidió la Resolución No. RDO-2018-02221, “por medio de la cual se profirió liquidación oficial por mora en el pago de los aportes e inexactitud en las liquidaciones y pagos al Sistema de la Protección Social y se sancionó por inexactitud”, liquidando aportes por mora a cargo de Carlos José

¹ Ingresó al despacho el 15 de noviembre de 2024.

² Samai Tribunal, índice 51. “Sentencia”



Alvarado Parra por la suma de \$75.621.100 e imponiendo sanción por inexactitud por \$42.683.400.

El 5 de julio de 2018, se surtió la notificación de la liquidación oficial a una dirección distinta de la informada por el contribuyente en la respuesta al requerimiento.

El 16 de octubre de 2018, la parte demandante manifestó conocer el contenido de la de la liquidación oficial, conforme se observa en el hecho 7 de la demanda.

El 19 de octubre de 2018, la parte demandante presentó solicitud de revocatoria directa contra la liquidación oficial, alegando indebida notificación y oponiéndose a las glosas formuladas por la demandada.

El 2 de septiembre de 2019, la UGPP profirió la Resolución No. RDC-2019-01639, mediante la cual resolvió la solicitud de revocatoria directa. Negó la petición del demandante y dispuso, entre otras cosas, notificar la liquidación oficial al apoderado en la dirección procesal informada en la respuesta al requerimiento.

El 25 de septiembre de 2019, la UGPP notificó, por correo certificado, la liquidación oficial No. RDO-2018-02221 en la dirección procesal informada por la parte actora.

El 22 de noviembre de 2019, la parte demandante interpuso recurso de reconsideración contra la liquidación oficial.

Finalmente, el 14 de octubre de 2020, la UGPP profirió la Resolución No. RDC-2020-00644, notificada por correo electrónico el 16 de octubre de 2020, mediante la cual modificó parcialmente la liquidación oficial RDO-2018-02221.

DEMANDA Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo -CPACA-, la parte demandante formuló las siguientes pretensiones³:

“Solicitamos a su señoría que mediante sentencia que haga tránsito a cosa juzgada, declare la nulidad total del siguiente acto administrativo.

ACTOS DEMANDANDOS Y SOBRE LOS RECAE LA NULIDAD TOTAL.

1.Liquidación Oficial RDO-2018-02221 del veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018), “Por medio de la cual se profiere Liquidación Oficial a CARLOS JOSE ALVARADO PARRA, identificado con cédula de ciudadanía No. 14.255.524, por mora en el pago e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de la Protección Social en los subsistemas de Salud, Pensión, ARL, Caja de compensación familia, SENA e ICBF, y se sanciona por inexactitud, por los periodo de enero a diciembre de 2013”, determinando el valor de SETENTA Y CINCO MILLONES SEISCIENTOS VEINTIUN MIL CIEN PESOS M/CTE (\$75.621.100) por concepto de capital por CUARENTA Y DOS MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS PESOS M/CTE (\$42.683.400) correspondiente a la sanción por inexactitud”

2. Resolución RDC-2020-00644 del catorce (14) de octubre de dos mil veinte (2020) “Por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Liquidación Oficial RDO-2018-02221 del veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018), a través de la cual se profirió liquidación oficial a CARLOS JOSE

³ Samai Tribunal, índice 2, “Expediente digital”



ALVARADO PARRA, identificado con cédula de ciudadanía No. 14.255.524, por mora e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos de los aportes al Sistema de la Protección Social en los periodos de enero a diciembre de 2013, determinando una deuda por valor de SETENTA Y DOS MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS PESOS M/TE (\$72.773.900) y se sanciona por inexactitud por valor de CUARENTA MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL CUATROCIENTOS SESENTA PESOS M/CTE (\$40.997.460)

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 se realice la reliquidación de la presunta deuda fijada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscal del siguiente acto declarando la nulidad parcial y el restablecimiento del derecho:

ACTOS DEMANDANDOS Y SOBRE LOS RECAE LA NULIDAD TOTAL.

1. Liquidación Oficial RDO-2018-02221 del veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018), "Por medio de la cual se profiere Liquidación Oficial a CARLOS JOSE ALVARADO PARRA, identificado con cédula de ciudadanía No. 14.255.524, por mora en el pago e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de la Protección Social en los subsistemas de Salud, Pensión, ARL, Caja de compensación familia, SENA e ICBF, y se sanciona por inexactitud, por los periodos de enero a diciembre de 2013", determinando el valor de SETENTA Y CINCO MILLONES SEISCIENTOS VEINTIUN MIL CIEN PESOS M/CTE (\$75.621.100) por concepto de capital por CUARENTA Y DOS MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS PESOS M/CTE (\$42.683.400) correspondiente a la sanción por inexactitud"

2. Resolución RDC-2020-00644 del catorce (14) de octubre de dos mil veinte (2020) "Por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Liquidación Oficial RDO-2018-02221 del veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018), a través de la cual se profirió liquidación oficial a CARLOS JOSE ALVARADO PARRA, identificado con cédula de ciudadanía No. 14.255.524, por mora e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos de los aportes al Sistema de la Protección Social en los periodos de enero a diciembre de 2013, determinando una deuda por valor de SETENTA Y DOS MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS PESOS M/TE (\$72.773.900) y se sanciona por inexactitud por valor de CUARENTA MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL CUATROCIENTOS SESENTA PESOS M/CTE (\$40.997.460)

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 CARLOS JOSE ALVARADO PARRA, por mora en el pago de los aportes e inexactitud en las autoliquidaciones y pago de los aportes al Sistema de Protección Social y se sanciona por inexactitud, por los periodos 01/01/2013 al 31/12/2013, sumas que deberá ser indexadas y con interés, e acuerdo a 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 del servicio auxiliar administrativo durante el trámite del proceso del procedimiento de fiscalización adelantado por la Unidad Administrativa Especial "UGPP", toda vez que el señor CARLOS JOSE ALVARADO PARRA, apoyó la defensa jurídica con capital humado



durante un año.

4. Reconocimiento del pago de los gastos incurridos por concepto de auxiliar administrativo

CONDENA EN COSTAS.

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

Invocó como normas vulneradas los artículos 23, 29 y 338 de la Constitución Política; 50 de la Ley 1739 de 2014; 30 de la Ley 1393 de 2010; 5, 7 y 13 de la Ley 1437 de 2011; 19 y 21 del Decreto 575 de 2013; 59 de la Ley 4 de 1913 y 564 del Estatuto Tributario.

La demanda se sustentó con el concepto de violación que se expone a continuación. A su turno, en la contestación⁴ de la demanda se ejerció el derecho de contradicción como se expone seguidamente:

Cargos procedimentales

Primer cargo: Violación al debido proceso, derecho de defensa y contradicción por indebida notificación.

1. Argumentos de la demanda: La parte actora manifestó que la entidad demandada actuó en desconocimiento de los artículos 29 de la Constitución Política, 564 del Estatuto Tributario y 156 de la Ley 1151 de 2007, por cuanto notificó la liquidación oficial en una dirección distinta a la dirección procesal informada con ocasión de la respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir.

Precisó que la notificación de la liquidación oficial realizada por fuera del término conferido en el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014 supone la pérdida de competencia temporal de la UGPP para el ejercicio de sus funciones de fiscalización de aportes al Sistema de Protección Social.

2. Argumentos formulados como oposición en la contestación a la demanda: La entidad demandada sostuvo que el error en la notificación inicial de la liquidación oficial No. RDO-2018-02221 del 29 de junio de 2018 no afectó la legalidad de la actuación administrativa, en la medida en que dicha situación constituyó un hecho superado con ocasión de la nueva notificación ordenada por la Resolución No. RDC-2019-01639 del 2 de septiembre de 2019, la cual se surtió en debida forma el 25 de septiembre de 2019.

Segundo cargo: Atribución indebida de competencias propias de los jueces por parte de la UGPP.

1. Argumentos de la demanda: El demandante adujo que la definición de las situaciones derivadas del contrato de trabajo, en particular la determinación de los derechos laborales y de las obligaciones al sistema de seguridad social que de ellos se desprenden, corresponde de manera exclusiva a los jueces laborales de la República. Afirmó que la UGPP carece de competencia para calificar conceptos como

⁴ Samai Tribunal, índice 13, "Recibe memoriales" "Contestación demanda, poder y antecedentes"



ingresos laborales o no laborales y, a partir de ello, establecer obligaciones a cargo del empleador, dado que la ley no le confirió dichas facultades.

2. Argumentos formulados como oposición en la contestación a la demanda: La accionada precisó que, contrario a lo afirmado por el demandante, el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, el Decreto 169 de 2008 y los artículos 178, 179 y 180 de la ley 1607 de 2012 facultan a la UGPP para llevar a cabo procesos de determinación y cobro de los aportes parafiscales y al sistema de Protección Social, dentro de los cuales puede adelantar las investigaciones que estime convenientes para validar el cálculo correcto de los aportes y su pago efectivo.

Manifestó que en el caso concreto no se abrogó competencias de los jueces laborales porque no determinó la existencia de factores salariales y no salariales, sino que se limitó establecer la correcta determinación de los aportes única y exclusivamente con base en la información aportada por la demandante en la sede administrativa.

Tercer cargo: Creación de una tercera norma para el desarrollo del procedimiento administrativo.

1. Argumentos de la demanda: La parte demandante sostuvo que los actos administrativos deben ser anulados porque la parte demandada los expidió combinando distintas normas de procedimiento aplicables, lo que condujo a la violación del principio de integralidad de la norma. Señaló que el actuar de la UGPP le impidió conocer las disposiciones procedimentales que garantizan su derecho de defensa y al debido proceso.

2. Argumentos formulados como oposición en la contestación a la demanda: La entidad accionada señaló que, en desarrollo de la investigación realizada en contra del demandante, aplicó íntegramente la Ley 1607 de 2012 que establece el procedimiento aplicable para la determinación oficial de contribuciones parafiscales y al sistema de la protección social y la imposición de sanciones por parte de la UGPP.

Añadió que garantizó al demandante las oportunidades necesarias para ejercer su derecho de defensa, aportar pruebas y exponer sus argumentos, asegurando así el respeto de las garantías propias del derecho al debido proceso.

Cuarto cargo: Falta de competencia para la expedición de los actos administrativos.

1. Argumentos de la demanda: El accionante argumentó que los actos administrativos demandados deben ser declarados nulos por cuanto los funcionarios de la UGPP que los expidieron carecían de competencia para tal fin, lo cual implicó la vulneración de su derecho al debido proceso. Preciso que las leyes que regulan las competencias de la entidad demandada, en especial las referentes al control, fiscalización y cobro de las contribuciones al sistema de protección social, no establecen expresamente qué servidores están facultados para emitir los actos administrativos previstos en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007. Manifestó que las competencias de los funcionarios públicos deben ser otorgadas por la ley y no por un decreto, porque dicha prerrogativa es exclusiva del Congreso de la República y no del Ejecutivo.

2. Argumentos formulados como oposición en la contestación a la demanda: La entidad demandada adujo que, para la fecha de expedición de los actos administrativos censurados, existía un marco normativo vigente que le otorgaba



competencia para expedir requerimientos, proferir liquidaciones oficiales, imponer sanciones y requerir información relacionada con las contribuciones al sistema de la protección social.

Sostuvo que, conforme al artículo 121 de la Constitución Política, la competencia de la UGPP tiene origen legal expreso en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, norma que le asignó funciones de seguimiento, colaboración y determinación de la correcta, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones al sistema de protección social. Indicó que dicho precepto fue reglamentado por el Decreto 575 de 2013, el cual desarrolló de manera específica los funcionarios competentes para ejercer tales atribuciones. En ese orden, afirmó que la actuación administrativa se ajustó al principio de legalidad y que no se trasgredió el artículo 121 Superior. Finalmente manifestó que el Decreto 575 es plenamente aplicable porque a la fecha de expedición de los actos administrativos no había sido declarado nulo por parte de la Jurisdicción, motivo por el cual presume legal.

Quinto cargo: Falsa motivación – caducidad de la potestad sancionatoria de la UGPP.

1. **Argumentos de la demanda.** La parte demandante sostuvo que la UGPP carecía de competencia temporal para modificar los aportes al sistema de la protección social, por cuanto, a su juicio, las autoliquidaciones habían adquirido firmeza. Señaló que la entidad disponía de un término de 5 años, contado desde la presentación de las autoliquidaciones, para ejercer la facultad de fiscalización y determinación, término que, al haber transcurrido sin la expedición y notificación válida del acto respectivo, impedía cualquier modificación posterior de los aportes.

2. **Argumentos formulados como oposición en la contestación a la demanda.** La entidad demandada no se pronunció sobre el cargo de nulidad.

Cargos sustanciales.

Primer cargo: Novedad de retiro como fin de la obligación de efectuar aportes al sistema de protección social.

1. **Argumentos de la demanda.** La parte demandante sostuvo que la UGPP incurrió en un yerro sustancial al desconocer la novedad de retiro como el hecho jurídico que pone fin a la obligación de efectuar aportes al sistema de protección social. Precisó que la demandada actuó de forma irregular al determinar obligaciones a su cargo con el sistema derivadas de relaciones laborales que ya habían finalizado.

2. **Argumentos formulados como oposición en la contestación a la demanda.** La entidad demandada sostuvo que los reparos formulados en relación con la corrección efectuada respecto de un aprendiz del SENA fueron analizados y atendidos durante el trámite administrativo, razón por la cual los ajustes inicialmente propuestos desaparecieron en el curso del procedimiento.

De igual forma, señaló que, en lo concerniente a otro trabajador, para el cálculo del Ingreso Base de Cotización (IBC) se tuvo en cuenta única y exclusivamente la información suministrada por la demandante en sede administrativa.

Segundo cargo: Reporte de número de cédula errado en las planillas.



1. Argumentos de la demanda. La parte demandante sostuvo que al momento de registrar en la planilla integrada de liquidación de aportes la identificación de varios empleados se incurrió en un error de digitación, el cual no puede servir como fundamento para liquidar mayores aportes. Por tal motivo, solicitó la aplicación de la planilla tipo N.

2. Argumentos formulados como oposición en la contestación a la demanda. La UGPP señaló que los errores en la digitación del número de identificación de uno de los empleados son atribuibles al demandante y que no fueron corregidos en ningún momento, motivo por el cual los ajustes deben persistir.

Tercer cargo: La base gravable para la liquidación de aportes es el IBC en salud y no los factores salariales.

1. Argumentos de la demanda. La parte actora sostuvo que la UGPP incurrió en un error sustancial al determinar la base gravable de los aportes con fundamento en factores salariales, cuando, conforme al diseño normativo y operativo del sistema de la protección Social, dicha base debía establecerse a partir del IBC en salud.

Señaló que el error se originó en la interpretación que la entidad realizó de las normas que regulan el Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE), en particular las relativas a la exoneración de aportes, pues la ley no definió el concepto de “devengo” ni remitió a factores salariales de naturaleza laboral, circunstancia que fue precisada por la reglamentación técnica de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA).

2. Argumentos formulados como oposición en la contestación a la demanda. La demandada manifestó que realizó correctamente el cálculo del IBC, para lo cual tomó la información de nómina y demás soportes allegados en el proceso de fiscalización, donde evidenció que el total devengado por los trabajadores en el periodo de ajuste supera el tope de 10 SMMLV.

Cuarto cargo: El auxilio de transporte, el auxilio de movilización legal y los gastos de representación no son pagos salariales, motivo por el cual no hacen parte del IBC para la liquidación de aportes parafiscales y a la seguridad social – Inaplicabilidad del Acuerdo 1035 de 2015 de la UGPP.

1. Argumentos de la demanda. La parte demandante sostuvo que la UGPP actuó de manera irregular al incluir el auxilio de transporte, el auxilio de movilización y el auxilio de representación dentro del Ingreso Base de Cotización (IBC) para la determinación de los aportes parafiscales y al sistema de protección social.

Afirmó que el auxilio de transporte creado por la Ley 15 de 1959, reglamentado por el decreto 1258 de 1959, tiene como finalidad subsidiar el costo de movilización de los empleados desde su domicilio hasta el lugar del trabajo, de manera que no corresponde a una retribución personal de sus servicios y, en consecuencia, no podía ser considerado como un componente del IBC ni servir como base para el cálculo de los aportes.

Indicó que el auxilio de movilización y los gastos de representación fueron pactados expresamente como no salariales por las partes de la relación laboral, motivo por el cual no integran la base de cotización. En ese sentido, sostuvo que la UGPP carecía de competencia para desconocer el carácter no salarial de dichos pagos y calificarlos



unilateralmente como salariales para efectos contributivos.

Finalmente, la parte demandante manifestó que los numerales 2 y 3 de la Sección II del acuerdo 1035 de 2015 de la UGPP que le permitían tomar como base para de la determinación de aportes pagos no constitutivos de salarios y aplicar lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 1393 de 2010 fueron declarados nulos por el Consejo de Estado en sentencia del 17 de septiembre de 2020, de manera que la entidad demandada no podía aplicarlos.

2. Argumentos formulados como oposición en la contestación a la demanda. La UGPP precisó que el debate no gira en torno a si los pagos por auxilio de movilización y gastos de representación tienen o no naturaleza salarial conforme al Código Sustantivo del Trabajo, sino en que, para efectos de los aportes al Sistema de Seguridad Social, los valores no salariales no pueden superar el 40% de la remuneración total. En caso de exceder dicho porcentaje, el monto que sobrepasa ese límite debe incorporarse al cálculo del IBC

Agregó que el demandante no liquidó los aportes conforme a la normativa vigente porque los pagos excluidos de salario superaron el tope del 40%. Por ello, el excedente, pese a ser de naturaleza no salarial, fue incluido dentro del IBC para determinar los aportes parafiscales y al sistema de seguridad social.

Finalmente, sostuvo que la nulidad de los numerales 2 y 3 de la Sección II del Acuerdo 1035 de 2015 no tuvo incidencia en el caso concreto porque la actuación administrativa no se fundamentó en dichas disposiciones. Indicó que la UGPP nunca desconoció el carácter no salarial de los auxilios, sino que se limitó a incorporar al IBC el valor que excedía el límite del 40% previsto en el artículo 30 de la Ley 1393 de 2010.

SENTENCIA APELADA Y RECURSO DE APELACIÓN DE LA PARTE DEMANDANTE.

El Tribunal **accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda y no condenó en costas**⁵ A su turno, la parte demandada formuló recurso de apelación⁶. Los motivos del fallo impugnado y los argumentos de la alzada son los siguientes:

Cargos procesales

Primer cargo: Violación al debido proceso, derecho de defensa y contradicción por indebida notificación.

1. Fundamento del fallo de primera instancia: El Tribunal precisó el procedimiento aplicable a la determinación oficial de aportes parafiscales adelantada por la UGPP, con fundamento en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, modificado por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014, y a la remisión expresa al ET prevista en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007. Señaló que dicho procedimiento comprende etapas y términos perentorios que delimitan la competencia temporal de la Administración.

Indicó que, conforme a ese marco normativo, una vez vencido el plazo para responder el requerimiento para declarar y/o corregir, la UGPP dispone de 6 meses para proferir

⁵ Samai Tribunal, índice 51 "Sentencia"

⁶ Samai Tribunal, índice 54 "Recibe memoriales online"



y notificar la liquidación oficial, en la medida en que la eficacia del acto administrativo exige su notificación dentro del término legal. Precisó que la observancia estricta de los plazos procesales constituye una garantía del debido proceso y del principio de seguridad jurídica, y que su incumplimiento afecta la legalidad de la actuación administrativa.

En materia de notificaciones, el Tribunal destacó la prevalencia de la dirección procesal informada por el contribuyente durante el trámite de determinación, conforme al artículo 564 del ET, sobre cualquier otra dirección registrada. En ese sentido, sostuvo que no es potestativo para la Administración notificar sus actos a una dirección distinta de la dirección procesal.

El a quo constató que, aunque la UGPP profirió la liquidación oficial dentro del término legal, la notificación no se surtió válidamente dentro de ese mismo plazo, por cuanto la primera notificación se realizó en una dirección distinta a la dirección procesal informada por el apoderado del contribuyente. La notificación válida solo se produjo con posterioridad, en cumplimiento de lo ordenado en sede de revocatoria directa, esto es, por fuera del término de seis (6) meses para proferir y notificar el acto administrativo, previsto en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012.

Concluyó que esa circunstancia configuró la pérdida de competencia temporal de la UGPP para determinar los aportes, lo que dio lugar a la nulidad de la liquidación oficial y del acto que resolvió el recurso de reconsideración, de conformidad con la causal prevista en el numeral 3 del artículo 730 del ET por falta de notificación dentro del término legal. En consecuencia, declaró que el demandante no adeudaba suma alguna por concepto de aportes al sistema de seguridad social por los períodos discutidos.

En cuanto al cargo de restablecimiento del derecho referente a la devolución de los pagos realizados por el señor Carlos José Alvarado Parra, por mora e inexactitud de los aportes a seguridad social, el Tribunal lo negó por ausencia de prueba que demostraran que la parte actora incurrió en pagos adicionales a los efectuados en las planillas cuya firmeza se declaró.

2. Fundamento de la apelación formulada por la parte demandada.

La entidad demandada sostuvo que el Tribunal incurrió en un error procedimental al concluir que la UGPP perdió competencia temporal por la notificación extemporánea de la liquidación oficial. Señaló que el término de seis (6) meses previsto en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012 es de carácter preclusivo y no perentorio.

Para sustentar esa afirmación, distinguió entre ambos tipos de términos. Indicó que los perentorios son de obligatorio cumplimiento, pero su inobservancia no invalida la actuación realizada por fuera del plazo; en cambio, los preclusivos también son obligatorios y su incumplimiento produce las consecuencias expresamente previstas en la ley. En ese sentido, sostuvo que, como el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012 no estableció que el vencimiento del término diera lugar a la nulidad de la actuación, a la pérdida de competencia ni al silencio administrativo positivo, no era jurídicamente viable derivar tales efectos.

Indicó que el a quo atribuyó efectos invalidantes al vencimiento del término sin que exista una disposición legal que así lo establezca, razón por la cual consideró indebida la aplicación del numeral 3 del artículo 730 del ET para declarar la nulidad de los actos demandados. Añadió que dicha norma, además, no resultaba aplicable porque fue



derogada por los artículos 122 de la Ley 1943 de 2018 y 160 de la Ley 2010 de 2019.

De otra parte, alegó la configuración de una nulidad insaneable por indebida representación judicial, porque la demanda fue presentada sin un poder especial amplio y suficiente, dado que el poderdante falleció con anterioridad a la interposición de la acción. Sostuvo que la figura de la sucesión procesal fue aplicada de manera errónea por el Tribunal, por cuanto dicha institución exige que el fallecimiento ocurra durante el trámite del proceso, y no antes de su inicio.

Finalmente, afirmó que no era jurídicamente válido sanear la falta de poder con una copia digitalizada de un mandato otorgado en 2018 para un proceso distinto, razón por la cual, a su juicio, la demanda debió rechazarse o declararse inepta. En consecuencia, solicitó la revocatoria de la sentencia apelada

Pronunciamientos finales.

La parte demandante y el Ministerio Público no se pronunciaron.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Cuestión previa

Previamente a resolver el litigio planteado en esta instancia judicial, el consejero Luis Antonio Rodríguez Montaña manifestó estar impedido para conocer del presente proceso, de acuerdo con la causal de impedimento contenida en el numeral 2 del artículo 141 del Código General del Proceso⁷. Mediante Auto del 3 de abril de 2025⁸ se declaró fundando el impedimento y se le separó del conocimiento del presente proceso.

Problemas jurídicos.

En los términos del recurso de apelación, le corresponde a la Sala resolver los siguientes problemas jurídicos:

(i) Determinar si se configuró una nulidad insaneable por indebida representación de la parte demandante?

(ii) Establecer si se configuró una indebida notificación de la liquidación oficial y si dicha circunstancia condujo a la pérdida de competencia temporal de la UGPP para determinar los aportes y, en consecuencia, a la nulidad de los actos administrativos demandados.

Primer cargo: nulidad por indebida representación de la parte demandante.

La apelante sostuvo que, desde el inicio del proceso jurisdiccional, advirtió la falta de poder especial amplio y suficiente del apoderado de la parte demandante para interponer la demanda en contra de los actos administrativos cuya legalidad se discute en el presente proceso.

⁷ Samai CE. Índice 05.

⁸ Samai CE. Índice 12.



Para la entidad demandada, el apoderado de la accionante presentó la demanda con fundamento en un poder especial otorgado por Carlos José Alvarado Parra para un proceso judicial distinto, también relacionado con la Liquidación Oficial No. RDO-2018-02221 del 29 de junio de 2018, el cual concluyó con la prosperidad de la excepción previa de inepta demanda por incumplimiento de requisitos formales. Señaló que la nueva demanda se interpuso con la copia digitalizada de dicho poder, lo que, a su juicio, desconoció los requisitos previstos en los artículos 73 y 74 del Código General del Proceso.

Al respecto, sea lo primero advertir que, mediante auto del 13 de diciembre de 2022⁹, el a quo declaró no probada la excepción previa de indebida representación del demandante. Para el Tribunal, si bien el demandante falleció con anterioridad, operó la figura de la sucesión procesal prevista en el artículo 68 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y el apoderado acreditó contar con plenas facultades para actuar en representación de los herederos de Carlos José Alvarado Parra, razón por la cual no se configuró el vicio alegado.

Ahora bien, la Sala observa que la UGPP carece de legitimación para alegar la nulidad por indebida representación, en los términos propuestos en el recurso de apelación. En efecto, el artículo 135 del Código General del Proceso dispone expresamente que las nulidades derivadas de la indebida representación solo pueden ser alegadas por la parte afectada, esto es, por quien se encuentre indebidamente representado. En el caso concreto, el eventual vicio invocado no afectaría a la entidad demandada, sino, en todo caso, a la parte actora, razón por la cual la UGPP no se encuentra habilitada para promover su declaratoria.

Aclarado lo anterior, la Sala advierte que la parte demandante no se vio afectada por una indebida representación, pues, como lo reconoció el Tribunal en el auto del 13 de diciembre de 2022, el apoderado de la parte actora acreditó contar con plenas facultades para actuar en representación de los sucesores de Carlos José Alvarado Parra, de modo que no se configuró afectación alguna al derecho de defensa ni al debido proceso.

En consecuencia, el cargo formulado en el recurso de apelación por indebida representación judicial no está llamado a prosperar.

Segundo cargo: Pérdida de competencia temporal de la UGPP para expedir la liquidación oficial – Indebida notificación.

La UGPP sostuvo en el recurso de apelación que el Tribunal incurrió en un error al atribuir efectos invalidantes al vencimiento del término de seis (6) meses, previsto en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, por cuanto, a juicio de la entidad, dicho término es de carácter meramente perentorio y su incumplimiento no comporta la pérdida de competencia ni la nulidad de la actuación administrativa.

Al respecto, se advierte que el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, modificado por el artículo 1739 de 2014, prevé el procedimiento aplicable a la determinación oficial de contribuciones parafiscales adelantando a cargo de la UGPP. Se lee en la disposición:

ARTÍCULO 180. PROCEDIMIENTO APLICABLE A LA DETERMINACIÓN OFICIAL DE LAS

⁹ Samai Tribunal. Índice 30 “Auto que niega las excepciones”



CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL Y A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES POR LA UGPP. Previo a la expedición de la Liquidación Oficial o la Resolución Sanción, la UGPP enviará un Requerimiento para Declarar o Corregir o un Pliego de Cargos, los cuales deberán ser respondidos por el aportante dentro de los tres (3) meses siguientes a su notificación. Si el aportante no admite la propuesta efectuada en el Requerimiento para Declarar o Corregir o en el Pliego de Cargos, la UGPP procederá a proferir la respectiva Liquidación Oficial o la Resolución Sanción, dentro de los seis (6) meses siguientes, si hay mérito para ello

Contra la Liquidación Oficial o la Resolución Sanción procederá el Recurso de Reconsideración, el cual deberá interponerse dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de la Liquidación Oficial o la Resolución Sanción. La resolución que lo decida se deberá proferir y notificar dentro del año siguiente a la interposición del recurso.

PARÁGRAFO. Las sanciones por omisión e inexactitud previstas en el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012 no serán aplicables a los aportantes que declaren o corrijan sus autoliquidaciones con anterioridad a la notificación del requerimiento de información que realice la UGPP

Nótese que la disposición transcrita es clara al precisar que la liquidación oficial o la resolución sanción, según sea el caso, debe ser proferida dentro de los seis meses siguientes al vencimiento del plazo para dar respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir.

Sobre este punto, la Sección Cuarta, en sentencias del 7 de septiembre de 2023¹⁰ y del 8 de febrero de 2024¹¹, afirmó que el término de seis (6) meses previsto en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012 no se satisface únicamente con la expedición de la liquidación oficial. Por el contrario, ha precisado que, pese a que la disposición emplea la expresión “proferir”, el acto administrativo debe notificarse válidamente dentro de ese mismo plazo para que se entienda cumplido el término legal, so pena de la pérdida de competencia temporal:

“[s]i bien el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012 señala que la UGPP debe “proferir” la liquidación oficial dentro de los seis meses siguientes al vencimiento del plazo para contestar el acto previo, el entendimiento que a dicha preceptiva debe darse no es el que considera la UGPP, ya que en distintas oportunidades al analizar normas de similar contenido – como el artículo 732 del ET, que emplea la expresión “resolver” esta Sección ha precisado que la labor de la administración no se limita no se limita a expedir el acto tributario sino que también debe notificarlo dentro del plazo establecido, tesis replicada en la interpretación del artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, exigiendo la notificación del acto dentro del término previsto, so pena de la pérdida de competencia de la administración por el factor temporal”

En ese entendido, la exigencia prevista en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012 no solo impone a la UGPP la obligación de expedir la liquidación oficial dentro del término legal, sino también la de notificarla en debida forma en ese plazo, pues no hacerlo implica la pérdida de competencia temporal para ejercer la facultad de determinación de los aportes a cargo del demandante.

En relación con la naturaleza del término previsto en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012 para proferir y notificar la liquidación oficial, la Sala ha precisado que no todos los términos legales producen las mismas consecuencias jurídicas. En sentencia del

¹⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 7 de septiembre de 2023, (expediente interno 27076) C.P. Milton Chaves García.

¹¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 8 de febrero de 2024, (expediente interno 27904) C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.



1° de octubre de 2014¹², la Sección Cuarta explicó que tanto los términos perentorios como los preclusivos son de obligatorio cumplimiento; sin embargo, solo los términos preclusivos invalidan la actuación realizada por fuera del plazo, mientras que el incumplimiento de un término perentorio no afecta la validez del acto:

“La ley puede regular términos preclusivos y términos perentorios. Los términos perentorios son obligatorios, que denotan urgencia para realizar la acción exigida dentro del plazo. El incumplimiento de un plazo perentorio no invalida ni torna ineficaz lo realizado fuera del plazo, pero el sujeto incumplido queda obligado a asumir la responsabilidad por la mora, como cuando se pagan intereses por el pago a destiempo de un capital. Cosa distinta ocurre con los términos preclusivos, en la medida en que no sólo son obligatorios, sino que su incumplimiento conlleva las consecuencias de invalidar la acción realizada fuera del plazo”.

En el caso concreto, el término de seis (6) meses previsto en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012 tiene naturaleza preclusiva, pues delimita temporalmente el ejercicio de la facultad de determinación atribuida a la UGPP. Por tanto, su vencimiento impide el ejercicio válido de dicha potestad y vicia de nulidad los actos que se expidan o notifiquen con posterioridad, por falta de competencia temporal.

Esta conclusión se ve reforzada por el numeral 3 del artículo 730 del ET, vigente para la época de la expedición de la liquidación oficial, disposición que contemplaba como causal de nulidad la notificación extemporánea del acto administrativo, lo que evidencia que el legislador asignó a dicho término efectos invalidantes sobre la formación del acto.

Sostener la tesis contraria, esto es que el término de 6 meses ya comentado es de naturaleza perentoria, equivaldría a admitir que la Administración puede ejercer indefinidamente su facultad de fiscalización, dejando al administrado sometido a la mera voluntad de la entidad, lo cual resulta incompatible con el principio de seguridad jurídica y el derecho fundamental al debido proceso.

En cuanto a la notificación de las actuaciones adelantadas por la UGPP, el inciso sexto del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 dispuso que los procedimientos de determinación, discusión y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección Social se rigen, en lo pertinente, por las normas del ET. En desarrollo de dicha remisión, resultan aplicables, entre otras, las disposiciones contenidas en los artículos 563, 564 y 565 del ET, así como los artículos 720 y 730 ibidem, en cuanto regulan la notificación de la liquidación oficial y las consecuencias jurídicas derivadas de su irregularidad.

En particular, el artículo 564 del ET establece que, cuando durante el proceso de determinación el contribuyente señale expresamente una dirección procesal, la Administración debe efectuar la notificación de las actuaciones en dicha dirección y no en otra distinta.

Al respecto, la Sala¹³ ha precisado que la dirección procesal a la que se refiere el artículo 564 ibidem tiene carácter preferente frente a otros tipos de notificación, de manera que la dirección registrada en el RUT solo puede ser utilizada de forma

¹² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 1° de octubre de 2014, (expediente interno 18971) C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

¹³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 30 de abril de 2014, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez y sentencia del 10 de marzo de 2022 (radicado interno 24797) C.P. Stella Jeannete Carvajal Basto.



supletoria, esto es, cuando el contribuyente no haya informado una dirección procesal dentro de la actuación administrativa.

En el expediente se encuentra probado que el 2 de noviembre de 2017 se notificó el Requerimiento para declarar y/o corregir No. RCD-2017-02813 del 24 de octubre de 2017¹⁴. Posteriormente, el 2 de febrero de 2018¹⁵, el demandante, por intermedio de apoderado judicial, dio respuesta al requerimiento y señaló como dirección procesal la Calle 38 No. 13-37, piso 11, de la ciudad de Bogotá.

Mediante oficio con radicado 201815200472121 del 15 de febrero de 2018¹⁶, la UGPP informó al apoderado del demandante que había tomado atenta nota de la dirección procesal indicada y que, en consecuencia, las notificaciones de los actos que se profirieran dentro del proceso serían efectuadas en dicha dirección.

No obstante, el 5 de julio de 2018, la entidad demandada notificó la Liquidación Oficial No. RDO-2018-02221 del 29 de junio de 2018 en la Avenida Guabinal No. 51-53 de la ciudad de Ibagué, es decir, en una dirección distinta a la expresamente informada como procesal durante el trámite administrativo.

Es importante advertir que, si bien el 25 de septiembre de 2019¹⁷, en cumplimiento de lo ordenado en la Resolución No. RDC-201901639, la demandada efectuó la notificación de la liquidación oficial a la dirección procesal informada por la parte actora, para la Sala la notificación del acto administrativo no se surtió en esa fecha. En efecto, la notificación debe entenderse realizada el 16 de octubre de 2018, momento en el cual la actora manifestó conocer la existencia de la liquidación oficial. Ello, por cuanto el artículo 72 del CPACA dispone que el acto administrativo notificado irregularmente no se entiende notificado, a menos que el interesado, entre otros eventos, revele que tuvo conocimiento de este, supuesto que se configuró en el caso concreto el 1-6 de octubre.

De lo anterior se concluye que, si bien la liquidación oficial fue expedida el 29 de junio de 2018, no fue notificada válidamente dentro del término de seis (6) meses previstos en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, el cual vencía el 2 de agosto del 2018. En efecto, la primera notificación se realizó en una dirección no autorizada, y la notificación por conducta concluyente se efectuó el 16 de octubre de 2018, esto es, más de dos meses después de vencido el término de que trata el artículo 180 ibidem, circunstancia que configuró la pérdida de competencia temporal de la UGPP para ejercer la facultad de determinación.

Finalmente, para la fecha de expedición de la liquidación oficial y para la época de los períodos fiscalizados, el numeral 3 del artículo 730 del ET se encontraba vigente. En consecuencia, se configuró la causal de nulidad prevista en dicha disposición, al no haberse notificado el acto administrativo dentro del término legal.

Por ello, no le asiste razón a la entidad apelante al afirmar que el Tribunal incurrió en un yerro al aplicar el citado artículo 730, con fundamento en su tesis según la cual dicha disposición habría sido derogada por el artículo 122 de la Ley 1943 de 2018 y el artículo 160 de la Ley 2010 de 2019, pues tales normas son posteriores a la expedición

¹⁴ Samai Tribunal, índice 13, "Recibe memoriales" "Contestación demanda, poder y antecedentes"

¹⁵ Ibidem

¹⁶ Ibidem

¹⁷ Ibidem



de la liquidación oficial demandada, 29 de julio de 2018, y al vencimiento del término con el que contaba la UGPP para notificarla, 2 de agosto de 2018, por lo cual no resultaban aplicables al caso concreto.

Conforme lo anterior el cargo de apelación no prospera.

Condena en costas

No se realizará pronunciamiento sobre la decisión del Tribunal por este concepto, dado que no fue objeto de apelación.

En cuanto a esta instancia, se condenará en costas al demandado por haberse confirmado en todas sus partes la sentencia de primera instancia, de conformidad con el numeral 4 del 365 del Código General del Proceso aplicable por remisión expresa del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011.

Las agencias en derecho se tasan en un (1) SMMLV, en esta instancia de conformidad con el Acuerdo PCSJA-12355 del 28 de noviembre de 2025 del Consejo Superior de la Judicatura. Por tanto, se ordenará al tribunal tramitar el respectivo incidente de liquidación, conforme a las reglas consagradas en el artículo 366 del Código General del Proceso.

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

FALLA

1. **CONFIRMAR** la sentencia del 3 de octubre de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B.
2. **CONDENAR** en costas a la demandada en esta instancia, según lo explicado en la parte motiva. En consecuencia, ordenar al Tribunal que dé trámite al respectivo incidente, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

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

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

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN

(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>