CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA

Magistrado ponente: Wilson Ramos Girón

Bogotá, D.C.,03 de septiembre de 2026

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 05001-23-33-000-2018-01200-01 (29852)
Demandante: Compañía de Empaques S.A.
Demandada: UGPP

Temas: Liquidación de aportes al SPS. Caducidad. Aplicación del límite del artículo 30 de la Ley 1393 de 2010.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide los recursos de apelación[1] interpuestos por ambas partes contra la sentencia del 12 de diciembre de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Sexta de Decisión, que resolvió[2]:

> Primero. Declarar la nulidad parcial de la Liquidación Oficial RDO-2017-00073 de 31/1/2017 y la Resolución RDC-2018-00086 de 5/2/2018 proferidas por la [demandada] …, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.
>
> Segundo. A título de restablecimiento del derecho, ordenar a la UGPP que realice una nueva liquidación oficial donde elimine del IBC los pagos que no constituyen salario (art. 128 CST) sobre los que aplicó el artículo 30 de la Ley 1393 de 2010 por cada uno de los trabajadores de la demandante, porque no deben integrar el IBC de aportes al [SPS] (salud, pensión y riesgos laborales), de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.
>
> Tercero. Sin costas.
>
> (…)

ANTECEDENTES

Actuación administrativa

Mediante la Liquidación Oficial RDO-2017-00073, del 31 de enero de 2017, la demandada modificó los aportes al Sistema de Protección Social (en adelante, SPS) efectuados por la actora entre enero y diciembre del 2013, aduciendo la configuración de las conductas de mora e inexactitud. En virtud de lo anterior, impuso sanción por inexactitud. El acto fue parcialmente modificado con la Resolución RDC-2018-00086, del 05 de febrero de 2018, que disminuyó la cuantía de los aportes por mora y confirmó las demás glosas[3].

[1] Samai CE, índice 24, certificado F31F833F87E0A822 FD79A82DFE3A821F 09A8D0FAD49DE089 AE544190379AD89B (pdf), p. 1.
[2] Samai tribunal, índice 24, certificado CF1273B832EACC7E 4FCA376A099C31A0 DA37EA1C50E55CC5 9FF41A72847282C9 (pdf), pp. 16 a 17.
[3] Samai CE, índice 2, certificado B4E5FC88F3109C8F 55FA97D498A46BCD 624076C5CE53EB20 4626782698BBAEB9 (zip), 02 y 04 (pdf), pp. 1 a 33 y 1 a 42.

Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en el artículo 138 del CPACA (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011), la demandante formuló las siguientes pretensiones[4]:

> Primera. Se declare la nulidad de la Liquidación Oficial RDO 2017 00073 del 31/01/2017 …, por medio de la cual se profiere a [demandante] Liquidación Oficial … por mora e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos de los aportes al [SPS] por los períodos enero a diciembre de 2013, por la suma de … $198.095.200 y, se impuso sanción por inexactitud por … $103.335.480.
>
> Segunda. Se declare la nulidad de la Resolución RDC 2018 - 00086 del 05/02/2018 "Por medio del cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución RDO -2017 – 00073 del 31 de enero de 2017", … proferida por la … UGPP, la cual al desatar el recurso interpuesto por [la demandante]… resolvió modificar los aportes determinados en la Liquidación Oficial … proferida por la [UGPP] … por las razones expuestas en la parte motiva del acto …, los cuales se fijaron en la suma de … $197.911.400 y, confirmó la sanción por inexactitud impuesta en cuantía de … $103.335.480.
>
> Tercera. Que como consecuencia de las declaraciones de nulidad, y a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la … UGPP efectuar la devolución de las sumas pagadas indebidamente por parte de [la demandante] por concepto de: 1) mora e inexactitud de los aportes la suma de al SP por los periodos enero a diciembre de 2013 y los intereses moratorios que ascienden a $470.165.245 y; 2) la sanción por inexactitud que asciende a la suma de $103.335.480; todas las sumas, indexados y actualizadas a la fecha efectiva de devolución, respetando el procedimiento [del] artículo 311 de la Ley 1819 de 2016 y sus normas reglamentarias.
>
> Cuarta. Se condene en costas y agencias en derecho a la entidad demandada.

Invocó como vulnerados los artículos 2, 13, 29, 83, 84, 85 y 230 de la Constitución; 52, 137, 138 y 216 del CPACA; 19, 165, 178 y 189 del CGP (Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012); 19, 132.1, 134, 173, 174, 176 y 196 del CST (Código Sustantivo del Trabajo, Decreto 2663 de 1950); 3 del Código de Comercio (Decreto 410 de 1971); y 5 de la Ley 153 de 1887, bajo las siguientes inconformidades de carácter fáctico y jurídico[5]:

Planteó que se violó el debido proceso, dado que la demandada inobservó su «*obligación legal de declarar*» la caducidad frente a la posibilidad de sancionar y, en cambio, continuó la actuación administrativa y, con ello, provocó que se tuviese que acudir a la jurisdicción para buscar protección de la ilegalidad de los actos acusados. Al efecto, adujo que se configuró la «*caducidad de la facultad sancionatoria*», pues el artículo 52 del CPACA definió que la facultad de las autoridades para imponer sanciones concluía «*a los tres (3) años de ocurrido el hecho*», plazo en el cual el acto sancionatorio debía expedirse y notificarse. Describió que las conductas investigadas ocurrieron entre enero y diciembre de 2013, por lo cual «*el último mes para expedir el acto que imponía la sanción*» era enero de 2017. Sin embargo, adujo que la liquidación oficial fue notificada el 02 de febrero de 2017.

Sostuvo que la demandada no motivó los actos en obediencia a las normas sustantivas aplicables, las cuales permitían una comprensión de la forma en que efectuaba sus aportes. Al respecto, comentó que las disposiciones del CST asociadas a la costumbre, la libertad de estipulación y la periodicidad de los pagos de nómina (arts. 19, 132 y 134 ídem), así como los métodos de interpretación consagrados en la Ley 153 de 1887 (art. 5), exhibían el nulo conocimiento especializado de la demandada frente a «*las distintas formas operativas de cumplimiento de las obligaciones*» con el SPS.

[4] Samai CE, índice 5, certificado 6E36EEC032CD4F80 722E1F7EA332F62B EC7E11530380A339 738D4D85CB7FD3CF (pdf), pp. 34 a 35.
[5] Samai CE, índice 5, certificado 6E36EEC032CD4F80 722E1F7EA332F62B EC7E11530380A339 738D4D85CB7FD3CF (pdf), pp. 9 a 34.

Afirmó que las decisiones incurrieron en «*falsa motivación*» dado que: (i) no incluyeron los fundamentos de derecho necesarios para entender la «*hipótesis fiscalizada*» y su «*forma de proceder*» para el pago del tributo; (ii) la Administración no consideró sus argumentos de defensa y pasó por alto la comprensión de la legalidad de su actuación. De igual forma, aseguró que la «*ambigüedad e indeterminación*» de los actos sometidos a control judicial suponía su nulidad. Para finalizar, solicitó la práctica de «*pruebas testimoniales*» y una «*inspección judicial y peritaje*» con el propósito de: (i) explicar su procedimiento de aportes al SPS en 2013; (ii) acreditar el «*uso y costumbre en materia de pago de nómina*»; y (iii) comprobar en «*forma directa*» la manera en que liquidaba su nómina[6].

Citó extractos de la respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir que explicaron cómo realizó los aportes al SPS para resaltar la ausencia de «*evasión*» o «*elusión*». Además, advirtió que su oposición también incluyó la remuneración del descanso dominical al personal con salario variable, la «*naturaleza legal*» del auxilio de transporte, la coexistencia de «*varias novedades de nómina en un mismo periodo*», las novedades de ingreso o retiro «*sin laborar todo el mes*», los empleados incapacitados o en vacaciones y las «*plantillas presentadas que no figuran*» ante el MinProtección.

Tras lo anterior, invocó las alegaciones del recurso de reconsideración sobre la falta de configuración de la presunta mora, debido a lo siguiente:

(a) Incapacidad del trabajador y «*otras novedades en el mismo mes*»: Resaltó la existencia de una convención colectiva que ordenaba el ajuste de la incapacidad mediante un reconocimiento extralegal no salarial. Sostuvo que la doctrina oficial del MinProtección puntualizó que los aportes parafiscales no se causaban «*en periodos de incapacidad*» y aclaró que algunos empleados estuvieron incapacitados «*en el mes completo*», de modo que no efectuó pagos de parafiscales (SENA, ICBF y riesgos laborales). Indicó que la remuneración de incapacidades observó los artículos 17 de la Ley 21 de 1982, 70 del Decreto 806 de 1998 y 40 del Decreto 1406 de 1999. Rechazó la obligatoriedad de los aportes si concurrían incapacidades y «*cualquier otra novedad*» como vacaciones o licencias, pues las sumas entregadas al trabajador no retribuían sus servicios. Seguidamente, afirmó que la demandada interpretó en forma errónea el ajuste extralegal convencional por el día dominical no laborado incluido en la incapacidad, pues esta concluyó que correspondía al pago de horas extras y ello desconocía la realidad y naturaleza del pago. Manifestó que en 2013 tenía un «*calendario contable propio*» donde unos meses eran de 35 días y otros 28, lo cual fue explicado en la respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir.

(b) Hubo «*diferentes novedades en un mismo mes*»: reiteró que los valores sufragados por vacaciones o licencias eran un ajuste extralegal convencional y no constituían salario ni el pago de un descanso. Detalló que los aportes durante los períodos de vacaciones fueron calculados a razón de 8 horas diarias y máximo 120 horas por los 15 días hábiles, sin perjuicio de observar la cotización sobre un IBC de 30 días. Adujo que sus pruebas documentales demostraban cómo determinó el tributo en los casos de trabajadores que «*reportaron alguna novedad durante la prestación de sus servicios*». Por último, señaló que el registro de «*varias novedades*» en un mismo periodo implicaba que no existía obligación de cotizar aportes parafiscales; y (c) existencia de «*novedad de ingreso*»: defendió que la estructura de su calendario contable implicaba que «*un día que por calendario comercial*

[6] El auto del 11 de octubre de 2023 (índice 16 de Samai del tribunal) negó la práctica de las pruebas. Frente a los testimonios, los calificó como inútiles porque el pago de la obligación tributaria debía figurar en los documentos aportados por la contribuyente en sede administrativa y/o judicial. Igualmente, explicó que los «*usos y costumbres*» referidos en el artículo 178 del CGP no abarcaban las prácticas privadas de los sujetos pasivos en relación con sus aportes al SPS. Respecto de la solicitud de «*inspección judicial y peritaje*», sostuvo que la primera solo procedía si era imposible verificar los hechos con otros medios probatorios y, en este caso, las actuaciones de la demandante y el fisco constaban en el expediente administrativo. Del mismo modo, puntualizó que el dictamen pericial no podía cubrir puntos de derecho. Aunado a lo anterior, negó una solicitud consistente en ordenar a la demandada la entrega de una presunta invitación a la sociedad para que depurara la deuda, pues ello debía figurar en los antecedentes administrativos.

correspondía a un mes determinado, para la empresa (…) correspondía a un mes anterior o posterior». En materia probatoria, argumentó que sus soportes avalaban el cumplimiento de sus obligaciones con el SPS y describió que en su oportunidad se opuso a los valores propuestos de ajustes por mora que la demandada hizo en el requerimiento para declarar.

Frente a la «*inexactitud*» por aportes inferiores a los legalmente exigidos alegó lo siguiente:

(a) respecto de los periodos de pago de salarios y ajustes mensuales a 30 días: recalcó la necesidad de «*comprender*» su calendario contable, el cual incluía 52 semanas «*con pagos de nómina semanal*». En ese contexto, explicó que, bajo tal metodología, 4 meses del año fiscalizado -enero, mayo, agosto y octubre- tenían «*35 días de pago*», mientras que los otros 8 meses tenían «*28 días de pago*». Sin embargo, los aportes se adecuaron «*a 30 días como es la obligación legal*», durante los 12 meses del año. Asimismo, destacó la posibilidad legal, convencional y contractual de efectuar pagos semanales, lo que exigía la adopción de un «*calendario especial*» que solucionara «*la problemática que generaba el pago de nómina en algunos meses en los que quedaba sobrando días, debido a que no sumaban [7] días para conformar una semana*».

(b) Descanso dominical: precisó que tales pagos observaron el artículo 176 del CST. No obstante, su contraparte cometió un error de interpretación y tomó el concepto contable «*Remuneración descanso festivo*» como un recargo de horas extras, pese a que bajo tal concepto agrupó el dominical ordinario del salario básico del trabajador por su labor durante toda la semana «*incrementado por el promedio del incentivo*», a su entender, de acuerdo con el artículo 196 ídem. En tal sentido, describió que al recurrir aportó una prueba documental sobre las retribuciones por «*descanso dominical*» que reflejaron las variables, beneficios y recargos para cada colaborador.

(c) Auxilio legal de transporte: adujo que dicho concepto no constituía remuneración sujeta al límite de la Ley 1393 de 2010, pues su fuente era la ley y no la voluntad de las partes.

(d) «[V]*arias novedades de nómina en un mismo periodo*»: especificó que, en los meses que reportaban «*diferentes novedades de ausencia de los empleados*», su operador de información generaba una doble planilla, lo cual corroboraba la correcta determinación de sus aportes [dicho argumento pretendía explicar que el operador generaba una planilla para los días trabajados y otra para la novedad de ausencia]. Además, indicó que en algunos periodos cotizó sobre «*un valor superior*». Insistió en que el ajuste sobre el valor de la incapacidad era un pago extralegal -convencional- y no salarial y, a modo de cierre, consignó que sus planillas discriminaron en forma veraz y oportuna las novedades de sus trabajadores.

(e) «[N]*ovedades de ingreso o retiro*»: sostuvo que, en tal evento, calculaba el IBC «*por los días realmente laborados*» según el calendario contable. Narró que, debido a su parametrización de la nómina, quienes no laboraban «*el tiempo completo del mes calendario contable*» eran sujetos de una estimación de «*los días que le faltaban para ajustar el día 30*».

(f) Incapacidad y/o vacaciones: recalcó la inexistencia de una norma que exigiera la realización de aportes a los subsistemas de riesgos laborales y parafiscales durante el periodo en que los trabajadores estuvieran incapacitados. Respecto de las vacaciones, indicó que -por regla general- su pago ocurría con la respectiva «*nómina vencida*», a menos que conociera con antelación que el empleado las disfrutaría, caso en el cual las cancelaba en forma anticipada.

(g) Conceptos propuestos por la demandada como «*salariales*»: insistió que los pagos por horas extras fueron considerados en el cálculo de los aportes, pero la demandada otorgó

esa misma naturaleza a emolumentos diferentes.

Cuestionó que la Administración no analizó con detalle sus argumentos y la documentación y que violó el principio de apreciación conjunta de la prueba. Reprochó el desconocimiento de su planta de personal, de la forma de pago de los salarios y de la costumbre laboral o mercantil como fuentes de derecho. Reclamó que la demandada incumplió su deber de evaluar en forma integral sus «*posibles inconsistencias*» y afirmó que esta nunca la invitó a sesiones de «*conciliación de cartera*», aun cuando -en el marco de la investigación- instó a la demandada para que comprendiera «*su modelo y forma de pago de los aportes*».

Adujo que la UGPP desconoció la libertad de estipulación salarial entre el empleador y el trabajador, lo cual incluía la periodicidad de los pagos (arts. 132 y 134 del CST). En tal sentido, defendió la exactitud de sus aportes «*como consecuencia de la forma en que pagaba su nómina*». Del mismo modo, reprochó que la demandada no hubiere verificado todas las «*problemáticas operativas*» para el cumplimiento de sus obligaciones con el SPS. Sobre el particular, detalló que la letra *b.* del artículo 9 del Decreto 1406 de 1999 determinaba que el periodo de cotización correspondía al «*mes calendario de la nómina*» o al periodo donde «*se perciben los ingresos*». En consonancia, el «*INSTRUCTIVO PLANTILLA DE NÓMINA UGPP*» reconoció la posibilidad de cancelar la nómina en intervalos diferentes al mensual, por lo que defendió la capacidad de efectuar los aportes al SPS con base en el «*calendario de nómina*» -que difería del «*comercial*»-.

Sostuvo que los actos incurrieron en falsa motivación debido a la falta de análisis «*de la realidad frente a las normas sustanciales laborales (…) así como a la costumbre laboral y mercantil como fuente de derecho*». Además, reclamó que su contraparte no efectuó un «*análisis conjunto*» de los medios probatorios y desechó sus explicaciones sobre sobre la «*realidad, costumbre y legalidad*» de la periodicidad de sus aportes al SPS. Pese a lo anterior, destacó que pagó las sumas exigidas en los actos para evitar el «*costo*» de los intereses moratorios. Adujo que en la demanda incluyó pruebas documentales -«*Videos Explicativos*» y «*Archivos en Excel*»- que exhibían: (i) el procedimiento de pago de la nómina y sus resultados en «*casos puntuales (…) entre los periodos enero – diciembre de 2013*»; (ii) 2 escenarios según los cuales efectuó mayores aportes al SPS en comparación a los legalmente exigibles. Al respecto, afirmó que la Administración comprobó tal hecho en los periodos de febrero, marzo, abril, junio, julio, septiembre, noviembre y diciembre; sin embargo, omitió «*el deber y la posibilidad*» de solucionar tales «*inconsistencias operativas*».

Advirtió que la demandada no fue cuidadosa en la definición del marco legal, omitió «*normas especiales*» para su situación fáctica y no aplicó métodos «*sistemáticos e integrales*» en la interpretación de las disposiciones laborales. Al mismo tiempo, sostuvo que actuó con buena fe y observó los preceptos vigentes, como lo ponía de presente el hecho de que no existiera una «*condena*» en su contra o un «*proceso ejecutivo en trámite o culminado*» por parte de las entidades del sistema.

Contestación de la demanda

La demandada se opuso a las pretensiones de la actora[7]. Puntualizó que había una imposibilidad jurídica de devolver los aportes efectuados con ocasión de sus decisiones, pues los recursos no ingresaron a su patrimonio, sino que fueron girados a las respectivas «*administradoras*» de los subsistemas del SPS (art. 8 del Decreto 3033 de 2013), quienes tenían que provisionar los valores que garantizaran la «*contingencia*» (art. 311 de la Ley 1819 de 2016). Por otra parte, consideró que la condena en costas pretendida sería

[7] Samai CE, índice 5, certificado 8AEAF1797D74D4FD 84C90B32F710284E CB1C9E3C27B56B37 C353A09846F3E568 (pdf), pp. 10 a 53.

improcedente porque no obraban pruebas de los gastos presuntamente incurridos y el asunto era de «*interés público*».

Luego, presentó consideraciones sobre la «*obligatoriedad de afiliación y pago de aportes al sistema*» y, frente a los «*fundamentos de derecho de las peticiones y pruebas*», expuso que su contraparte no presentó con claridad la supuesta infracción a las normas invocadas en la demanda. A continuación, planteó:

-Debido proceso. Sostuvo que, por regla general, podía iniciar sus fiscalizaciones con la notificación del requerimiento de información dentro de los 5 años siguientes a la fecha en que el aportante debía declarar y no lo hizo o reportó valores inferiores a los exigidos por la ley (parágrafo 2 del art. 178 de la Ley 1607 de 2012). En tal sentido, aclaró que todas sus actuaciones fueron oportunas, porque los requerimientos de información y para declarar y/o corregir fueron notificados por correo certificado el 14 de abril de 2014 y el 17 de mayo de 2016, respectivamente, mientras que la liquidación oficial fue notificada mediante un correo electrónico del 02 de febrero de 2017. Calificó como «*equivocado*» que la actora reclamara la aplicación del artículo 52 del CPACA, pues aquel reguló la «*caducidad de la facultad sancionatoria*» y sus decisiones no tenían dicha naturaleza, sino que determinaron los aportes «*dejados de pagar*» al SPS.

-Fuentes de derecho. Imperio de la ley. Falsa y falta de motivación (…). Afirmó que los actos cumplieron el requisito de motivación (letra *g.* del art. 712 del ET), porque la liquidación de revisión efectuó una explicación sumaria de las glosas, y la resolución de reconsideración analizó los argumentos de la contribuyente en su impugnación. Del mismo modo, anotó que la motivación de sus actos estaba soportada en «*el escrito de la liquidación oficial*» y un «*archivo Excel adjunto*», el cual reflejaba los ajustes frente a cada trabajador de la sociedad y su justificación. Subrayó que el acto analizó las disposiciones que regulaban los subsistemas del SPS, la manera en que determinó el IBC de cada empleado y las múltiples «*novedades*» acontecidas en el marco de una relación laboral. A nivel probatorio, señaló que la liquidación oficial valoró documentos como «*balances, nóminas mensuales, auxiliares de cuentas, certificaciones expedidas por contador público y/o revisor fiscal, declaraciones de renta y planilla integrada de liquidación de aportes*». Sobre el «*reconocimiento extralegal (…) no salarial*» vinculado a las incapacidades, detalló que la convención colectiva de trabajo vigente en el año 2013 no desalarizó tales pagos, de ahí que sus ajustes se efectuaron a partir de la información remitida por la actora y eran procedentes.

Posteriormente, afirmó que los reclamos de la administrada adolecían de imprecisiones, falta de técnica jurídica e interpretaciones subjetivas. A tales efectos, planteó múltiples «*ejemplos*» para defender sus modificaciones según las «*diferentes situaciones administrativas*» de la obligada: (i) vacaciones: defendió la procedencia del IBC establecido e indicó que los ajustes se derivaron de la comparación entre «*el aporte liquidado a la tarifa del subsistema con los pagos realizados en PILA*», lo cual arrojó un monto inferior; (ii) «*varias novedades en el mismo periodo*»: puntualizó la coincidencia entre los valores utilizados por ambas partes en el cálculo del IBC y, al igual que en el concepto anterior, destacó que la causa de la glosa fue el pago de sumas inferiores en las planillas. Además, enfatizó la aplicación de los artículos 70 y 71 del Decreto 806 de 1998; (iii) «*ajustes trabajadores con novedad de ingreso – retiro*»: descartó cualquier diferencia en los valores para determinar el IBC, presentó un ejemplo del cálculo «*para el subsistema de salud con novedad de ingreso o retiro*» -pues en los demás subsistemas aplicaba «*la misma dinámica*»- y concluyó que el ajuste también plasmó las diferencias entre «*el aporte liquidado a la tarifa del subsistema*» y «*los pagos realizados en PILA*».

(iv) «*calendario propio de pagos*»: indicó que tal reclamo fue abordado en la resolución de reconsideración, por lo que negó la presunta falta de análisis a los argumentos y/o medios probatorios aportados en sede administrativa. Recalcó que la «*medida de tiempo*» que

determinaba el periodo de cotización era el «*mes calendario*» (arts. 18 de la Ley 100 de 1993 y 9 del Decreto 1406 de 1999) o aquel en donde «*se perciben los ingresos sobre los cuales se realizan los aportes*» (art. 1 del Decreto 2236 de 1999). Agregó que «*los valores tomados como devengos mensuales*» en la liquidación oficial figuraban en los auxiliares contables y afirmó que la actora no demostró que «*los datos registrados en nómina*» diferían de los días trabajados y tampoco entregó «*contables por terceros*». Comentó que los «*días laborados*» no afectaban el IBC de los empleados porque registró los valores que lo conformaban según «*lo informado en nómina*». Revisó los casos de varios trabajadores señalados en las pruebas allegadas con la demanda y concluyó que los ajustes estaban acordes a derecho y, en algunos eventos, no existía deuda.

Sentencia apelada

El tribunal declaró la nulidad parcial de las decisiones demandadas[8]. En términos generales, negó la configuración de la caducidad y sostuvo que la Administración incluyó pagos no constitutivos de salario a efectos del límite del 40% estipulado en la Ley 1393 de 2010.

Frente al «*término de caducidad*», explicó que la demandada debía ejercer sus potestades de fiscalización en un plazo de 5 años desde que el aportante debió declarar y no lo hizo o presentó su autoliquidación con valores inferiores a los «*legalmente establecidos*». Puntualizó que dicho plazo estaba sujeto a los lineamientos del procedimiento de revisión. Relató que, según la sentencia del 19 de julio de 2023 (exp. 26571, CP: Wilson Ramos Girón), el acto que impedía la caducidad de la potestad de gestión era el requerimiento para declarar y/o corregir, pues el requerimiento de información no era obligatorio ni proponía glosas. Descartó la aplicación del artículo 52 del CPACA, porque la Ley 1607 de 2012 —vigente desde el 16 de diciembre de 2012— era la norma especial que fijaba la oportunidad para que el fisco cuantificara la obligación.

Expuso que la demandante tenía que presentar sus autoliquidaciones «*el primer día hábil*» [de cada mes]. Así, la notificación del requerimiento para declarar y/o corregir -17 de mayo de 2016 (hecho no discutido)-, ocurrió dentro del término legal. Adicionalmente, descartó la violación al debido proceso de la demandante, dado que esta contestó el acto previo e interpuso recurso de reconsideración contra la liquidación oficial.

Respecto de la «*falta y falsa motivación*», aclaró que los argumentos de la actora solo comprendían lo segundo; sin embargo, puso de relieve que la liquidación oficial presentó motivos concretos soportados en los medios probatorios e incluyó un documento Excel que detalló los ajustes. En cuanto a la resolución de reconsideración, afirmó que esta atendió «*cada uno de los argumentos presentados con el recurso*», lo cual derivó en una modificación parcial a la decisión impugnada. Así, descartó que los actos incurrieran en «*absoluta inexistencia de fundamentos*» (presupuesto de la falta de motivación).

Aclaró que, sin consideración a la realización de pagos semanales o a la duración de los meses, los aportes al SPS debían efectuarse «*por 30 días*» cuando no ocurrían novedades de ingreso o retiro por las que el trabajador no prestara sus servicios durante todo el periodo. Agregó que la existencia de un calendario contable propio —con meses de 4 o 5 semanas— no eximía la obligación de «*incluir todos los pagos percibidos por el trabajador durante el mes en el IBC junto con las novedades presentadas*». Igualmente, refirió que la demandada le había indicado a la actora que no existían auxiliares contables por tercero o soportes que acreditaran diferencias entre los datos incorporados en la nómina y los días laborados.

[8] Samai tribunal, índice 24, certificado CF1273B832EACC7E 4FCA376A099C31A0 DA37EA1C50E55CC5 9FF41A72847282C9 (pdf), pp. 3 a 16.

Precisó que el artículo 30 de la Ley 1393 de 2010 limitó el IBC a los pagos que, siendo en principio salario, las partes pactaran como no constitutivos de salario. Al hilo de ello, destacó que dicha limitación no cubría conceptos que,-por su esencia, no remuneraban el servicio (art. 128 del CST). Además, expuso que «*los beneficios o auxilios habituales u ocasionales acordados convencional o contractualmente u otorgados extralegalmente*» no conformaban el IBC cuando los contratantes disponían en forma expresa que estos no constituían salario en dinero o especie. Así, precisó que tales rubros «*no integran la base de cuantificación del límite del 40% de los pagos que siendo salariales deciden ser desalarizados*».

En relación con el «*IBC con novedad de incapacidad*» afirmó que, frente a las «*licencias no remuneradas o suspensiones temporales*», la obligación tributaria por dicha novedad solo cubría al empleador «*con base en el último salario reportado con anterioridad a la novedad*» y, en lo relativo al «*reconocimiento extralegal del carárcter no salarial (…) de la incapacidad conforme a la Convención Colectiva de Trabajo 2013*», sostuvo que su revisión del documento exhibió la ausencia de mención expresa «*a que sea un valor no constitutivo de salario, de hecho, los excluye de dicho reconocimiento*», por lo que tales pagos debían incluirse dentro del IBC de aportes al SPS.

Frente a los trabajadores que presentaron «*novedades de incapacidades durante todo el mes*», declaró que la contribuyente no los individualizó ni aportó pruebas que acreditaran tal situación, pues su despliegue estuvo limitado a los actos proferidos por la demandada durante la investigación y archivos Excel que exponían «*explicaciones y escenarios de pago*».

Respecto del «*IBC con novedad de vacaciones*», determinó que las cotizaciones en los subsistemas de pensión y salud solo seguían «*el último salario reportado antes de que iniciaria el disfrute*», mientras que el IBC de los aportes parafiscales si consideraban dicho rubro. Advirtió que la configuración de «*novedades de vacaciones e incapacidades*» en un mismo periodo implicaba que las segundas no generaban obligaciones parafiscales, pero las primeras si de acuerdo con «*lo percibido por el trabajador*». Aunque observó que, cuando coexistían varias novedades de nómina en un mismo periodo de pago mensual con dos planillas -una «*para días trabajados*» y otra «*para las novedades de ausentismo*»-, la demandada ajustó los aportes a salud y pensión según la información reportada por operadores de la base de datos de la PILA, advirtió que la compañía solo presentó afirmaciones que no detallaban los empleados con tal novedad.

Sobre las «*novedades de ingreso o retiro sin laborar todo el mes*», no encontró inconsistencias en el caso de trabajador Elkin Darío Botero Ramírez (con salario integral y novedad de retiro 2013-2), dado que el cálculo de la UGPP «*correspondió a los valores reportados por la actora*». Sin embargo, identificó yerros frente a Myriam Patricia Montoya Osorio (novedad de retiro 2013-2), toda vez que la inclusión de pagos no salariales -bonificaciones y prima de vacaciones- «*al límite*» de la Ley 1393 de 2010 implicó un excedente que conformó el IBC.

En lo relativo a «*la forma de remuneración del dominical y su consideración frente al IBC*», recalcó la inexistencia de «*algún tipo de convención*» que estableciera un reconocimiento extralegal del día dominical -posición de la sociedad-. Destacó que la Administración tomó las sumas reportadas en «*nómina, auxiliares contables, colillas de pago y el soporte de la liquidación oficial*», con base en los cuales identificó que la obligada no tomó todos los pagos salariales. Anotó que, en el caso de Ómar Salazar Sánchez (2013-1), no hubo inconsistencias en la aritmética oficial, en tanto que esta siguió «*los valores reportados por la actora*».

Respecto del «*auxilio de transporte y su consideración frente al IBC*», manifestó que no debía considerarse para el cálculo del límite previsto en el artículo 30 de la Ley 1393 ídem porque era un pago no constitutivo de salario. Analizó los casos de algunos trabajadores reseñados en las pruebas audiovisuales de la demanda -«*Milton Macías Tapias, Jorge Alberto Mejía Toro, Héctor Jaime Romero Ramírez, Beatriz Vélez Muñoz, Arlés Fabio Ruiz Figueroa y Claudia*

Patricia Arango»- y concluyó que los aportes a cargo de la actora incluyeron conceptos como «*prima de vacaciones, auxilio de transporte especial, reconocimientos extralegales, bonificaciones no constitutivas de salario, viáticos no permanentes y auxilios o bonificaciones ocasionales*» no sujetos al límite del artículo 30 de la Ley 1393 de 2010, pues no eran pagos «*desalarizados*», de modo que la entidad dio una interpretación diferente a la disposición.

Recursos de apelación

Ambas partes recurrieron la decisión del tribunal. Al respecto, la **demandante**[9] manifestó:

-*(…) [C]aducidad de la facultad sancionatoria.* Adujo que la liquidación oficial fue expedida cuando había operado la caducidad de la facultad sancionatoria pues, a su juicio, la «*norma especial*» invocada por su contraparte -art. 178 de la Ley 1607 de 2012- no tenía el alcance, objetivo o consecuencia jurídica que se alegaba, pues dicho precepto no establecía la hipótesis sobre lo que ocurriría cuando pasado el tiempo la autoridad no hubiera sancionado o notificado una actuación dentro del plazo determinado para efectos del «*procedimiento sancionatorio y/o de fiscalización*». En esa línea, señaló que tal disposición hacía referencia a la competencia para la determinación y al cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social y no a las consecuencias del paso del tiempo sin haberse definido las posibles sanciones al fiscalizado.

Luego, tras reproducir el parágrafo 2 *ibidem*, relativo a la posibilidad de que la UGPP inicie acciones sancionatorias y de determinación, manifestó que tal disposición era clara al establecer la «*importancia*» del requerimiento de información y sus «*efectos*» para aplicar la norma de caducidad de la facultad sancionadora; y, al hilo de ello, manifestó que la interpretación de la norma especial, Ley 1607 de 2012, confirmaba que el «*proceso de fiscalización y sancionador*» iniciaba con el requerimiento de información y no con el requerimiento para declarar y/o corregir.

Al hilo de lo anterior, afirmó que, aunque un fiscalizado no responda el requerimiento de información, la UGPP avanzaba en el proceso con la información con la que contara y expedía la liquidación oficial; respecto de lo cual, le solicitó a la sección reflexionar sobre la forma de contabilizar los términos para aplicar las normas del CPACA en relación con la caducidad de la facultad sancionatoria. Manifestó que las referencias a la «*caducidad*» del artículo 178 *ejusdem* no resolvían «*el efecto o impacto en el caso concreto*» y afirmó que el *a quo* erró al aplicar dicha disposición en este caso, bajo el argumento de la norma especial, a sabiendas de que dicha norma no establece ni los supuestos ni las consecuencias jurídicas que sí trae el artículo 52 del CPACA que era la disposición aplicable en esta controversia. Por esto, la caducidad debía ser considerada a partir del requerimiento de información, pues así el contribuyente no lo contestara el proceso continuaba y la UGPP sancionaba, es decir que para los que contestan «*no aplicaría el término desde el requerimiento de información, pero para aquellos que son sancionados sin haber respondido el requerimiento (…) si aplicaría el CPACA*».

Bajo la misma ilación, censuró que el tribunal hubiera señalado que el término de caducidad establecido en el artículo 178 ídem aplicara tanto para la determinación como para el ejercicio de la facultad sancionadora, puesto que la norma no lo señaló; se trataba de dos supuestos diferentes con consecuencias distintas, de modo que ese planteamiento vulneraba el principio de legalidad. En su criterio, el precepto hacía referencia «*al término de caducidad*», pero no al término o al tiempo para emitir una sanción, lo que sí establecía el artículo 52 del CPACA».

[9] Samai tribunal, índice 26, certificado 7C2DC88BE22F3AC5 52E9D7734983DA49 5C13C69FE11A0148 8D9946258D7ABEBE (pdf), pp. 2 a 9.

-En cuanto a los criterios y argumentos sobre los elementos para considerar el cálculo del IBC y la inexistencia de deuda (…) Realidad sobre deuda de aportes. Luego de transcribir apartes de la sentencia en los cuales se determinó que el hecho de tener un calendario propio no relevaba a la demandante de incluir todos los pagos del mes, adujo que no encontraba *«reseña»* alguna a las pruebas que aportó; consistente en «*videos explicativos*» sobre la forma en que realizó los pagos al SPS mes a mes «*con base en el calendario y forma de pago informada...*»; sin embargo, el a quo no examinó las explicaciones y justificaciones reales de la forma de hacer los pagos, pues de haberlo hecho, habría comprobado que no había deuda ni omisión alguna frente al sistema.

Reprochó que el «*único argumento*» para desestimar su posición consistió en la exigencia legal de efectuar los aportes «*por 30 días*» sin consideración a la duración de los meses. A su juicio, el tribunal debió realizar una evaluación «*integral*» del caso, en especial cuando en la demanda, se soportó probatoriamente y acudió a todas las «*herramientas metodológicas*» para que el tribunal lo comprendiera, pero no se logró, por lo que solicitó que la Sala revisara este «*caso especial*» que podía llevar a un nuevo precedente jurisprudencial. Adicionalmente, aseveró que la UGPP omitió que el régimen de seguridad social contempló posibilidades de compensación por pagos en exceso o de revisión de inconsistencias para «*cruzar valores y periodos y verificar si existen omisiones o deuda*». Igualmente, afirmó que la Administración limitó su fiscalización a analizar las cotizaciones «*por los meses de 5 semanas (35 días)*» y no hizo ningún análisis juicioso y detallado de la realidad y trazabilidad en el cumplimiento de los pagos «*en los periodos año a año*», los cuales evidenciaban que no existió omisión o inexactitud, todos los periodos fueron pagados y acreditados. Inclusive, si la demandada hubiera realizado una evaluación «*real (…) de cada periodo*» habría podido comprobar que existieron pagos en exceso para los periodos de 28 días, no obstante, situación que desconoció.

Por otra parte, especificó que la Administración aplicó en forma errada la liquidación de cotizaciones en periodos de vacaciones, pues la entidad argumentó que se debía pagar «*sobre 45 días en un mes y 30 en el siguiente*», sin comprobar que el salario e IBC era el mismo, pues salir a vacaciones no generaba un incremento en el salario ni en la base de aportes.

Censuró que la demandada no hubiera revisado los cortes anuales de aportes y cotizaciones, para comprobar que había pagado la totalidad de sus obligaciones con el SPS, de ahí que los actos incurrieron en falsa motivación. Agregó que las sumas que decidió cobrarle la UGPP no correspondían a obligaciones pendientes de pago; la entidad la obligó a pagar sumas a las cuales no estaba obligada como lo describió en los hechos de la demanda y de forma gráfica y pedagógica, pues cumplió con todas sus obligaciones. Afirmó que la demandada omitió hacer una revisión detallada de la información entregada -«*vía imputación de pagos*»- para comprobar que la demandante había cumplido, lo que implicaba una falsa motivación del acto. Añadió que nunca ocasionó detrimento patrimonial a los ingresos del Estado por seguridad social, estando claro en el expediente «*la comparación de los pagos realizados versus lo que se debieron realiza, viéndose que lo pagado es inclusive mayor en el pago final de cada periodo*».

Por todo lo anterior, concluyó que la Administración no otorgó las garantías necesarias en el estudio del expediente, sino que realizó un análisis parcial «*y no integral de las hipótesis de cada periodo*», inclusive solo por los meses de 5 semanas y no por todo el pago del año para ver si existía omisión real. A manera de cierre, adujo que la UGPP no verificó que en el caso, se generó un enriquecimiento sin causa a favor de la entidad, obligándola a pagar aquello a lo que no estaba obligada.

A su turno, la **demandada**[10] manifestó que la sentencia de primera instancia materializó un «*error (…) procedimental absoluto*», con base en los siguientes argumentos:

-*Verificación y aplicación de la [s]entencia de unificación del 09 de diciembre de 2021 (25185) (…).* Adujo que, conforme lo dispuso la citada providencia, los beneficios incluidos en el «*pacto colectivo*» eran Pagos No Constitutivos de Salario Pactados (en adelante, PNCS), los cuales hacían parte del «*total remunerado*», el cual aplicaba para determinar el tope del 40% de los PNCS (art. 30 de la Ley 1393 de 2010), y que los pagos por mera liberalidad no se tuvieron en cuenta a efectos del total remunerado. Al hilo de ello, precisó que los pagos por auxilio legal de transporte y viáticos que correspondían a herramientas de trabajo fueron retirados del total remunerado en los actos demandados.

Luego, a partir de los lineamientos de la SU, advirtió que el «*total remunerado*»; correspondía a: pagos salariales + pagos no constitutivos de salario pactados (no incluidos los pagos por mera liberalidad) + licencias remuneradas por cualquier concepto, exceptuando pago por vacaciones. Así, haría parte de la base gravable el cálculo del exceso del 40% de la Ley 1393 de 2010, referido dicho cálculo únicamente a los pactos de desalarización, lo cual era permitido solo en los términos del artículo 128 del CST y no del 127 ídem, de modo que la UGPP, cuando encontraba pagos que remuneraban el servicio, podía objetar tales conceptos y llevarlos a la base como conceptos salariales y no al cálculo del excedente del 40%, a lo cual podía extenderse la función fiscalizadora respecto de los pactos efectuados.

Tras lo anterior, precisó que el «*análisis contable*» de los rubros mencionados en el fallo -«*prima de vacaciones, auxilio de transporte especial, reconocimientos extralegales, bonificaciones no constitutivas de salario, viáticos no permanentes y auxilios o bonificaciones ocasionales*» revelaba que la liquidación oficial incorporó tales conceptos en el cálculo del IBC para determinar el límite del 40%, lo cual se justificaba con la información suministrada por la aportante, según la cual los emolumentos fueron categorizados como «*no constitutivos de salario*», lo que habilitaba su inclusión dentro del IBC. Seguidamente, se refirió a cada uno de los conceptos a la luz de los criterios fijados por la Sección, así:

(i) Para el «*reconocimientos extralegales*», señaló que correspondía al concepto «*prima extralegal*» -en la «*nómina*» de la UGPP- e incluía las primas por pensión y antigüedad, conceptos que fueron incluidos en el «*pacto colectivo*» como PNCS, de modo que harían parte del «*total remunerado*», el cual aplicaba para el cálculo del límite del 40% de los PNCS.

(ii) Para el «*auxilio de transporte especial*», el cual correspondía al auxilio legal de transporte; acorde con la sentencia debía retirarse del cálculo del «*total remunerado*», por lo que no eran parte del tope del 40%.

(iii) Para «*viáticos no permanentes*»: lo que acorde con lo informado por la actora, correspondía a -«*83 Gastos alojamiento de manutención*»-. Precisó que estos pagos tenían la naturaleza de «*herramientas de trabajo*», de modo que debían retirarse del cálculo del «*total remunerado*», por lo cual no hacían parte del límite del 40% de los PNCS.

(iv) Para «*prima de vacaciones*» y «*bonificaciones no constitutivas de salario*»: señaló que la aportante indicó que dichos conceptos estaban incluidos en el «*pacto colectivo*» como PNCS, de modo que harían parte del «*total remunerado*», el cual aplicaba para el cálculo del límite del 40% de los PNCS.

[10] Samai tribunal, índice 27, certificado B8375A28EF37A56C E0A20E2C612A62B2 AB379CA4264174FB D8E177AC1923C90A (pdf), pp. 3 a 11.

-De la verificación y aplicación de la Convención Colectiva de Trabajo (…). A partir de precisar que la convención colectiva aplicable a la actora, suscrita con los sindicatos «*Snitraempaques*» y «*Sintrainduplásticos*», con vigencia del 20 de febrero de 2010 hasta el 31 de diciembre de 2014; destacó que los beneficios incluidos en esta, como primas de navidad y vacaciones, reconocimientos extralegales, bonificaciones no constitutivas de salario y auxilios o bonificaciones ocasionales, constituyen Pagos No Constitutivos de Salario (PNCS) pues fueron pactados. A tales efectos, reprodujo apartes del pacto contenido en la convención colectiva en los cuales se especificaba respecto de la prima de navidad y vacaciones que no tenían carácter salarial. A partir de ello, concluyó que tales pagos debían incluirse en el cálculo del 40% establecido para los PNCS.

Frente a los «*auxilios o bonificaciones ocasionales*» indicados por el *a quo*, precisó que dicho concepto comprendía: «*Auxilio de lentes y monturas, Auxilio de matrimonio, Auxilio de maternidad, Aux. de muerte, Auxilio educativo trabajador, Auxilio educativo hijos*», los cuales estaban dentro del «*pacto colectivo*» capítulo 3 págs. 16 a 28. En apoyo de esto, al igual que en el caso anterior, reprodujo los literales de la convención que acreditaban el pacto de no salario.

Con fundamento en lo anterior, concluyó que realizado el análisis de los beneficios incluidos en la convención colectiva, estos eran pagos no salariales pactados, razón por la que eran parte del «*total remunerado*» y por ende debían incluirse en la determinación del límite del 40% para los PNCS, siendo evidente el error del tribunal al señalar que tales conceptos no estaban sujetos al límite, puesto que fueron sujetos a pacto, como lo demostraban las pruebas que obraban tanto en el expediente administrativo como judicial.

-De la orden de excluir del total remunerado los [PNCS a] Myriam Patricia Montoya Osorio. Explicó que, en diciembre de 2013, la empleada recibió PNCS, percibió «*prima de vacaciones*» y «*bonificaciones*», los cuales debieron incluirse para el cálculo del límite previsto en el artículo 30 de la Ley 1393 de 2010, y en tal contexto, mostró numéricamente que, al incluirlos, se excedía el límite legal.

Pronunciamientos finales

Las partes procesales y el ministerio público guardaron silencio.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1- Se advierte que habiendo sido derrotada la ponencia inicial, el expediente fue asignado al siguiente consejero en turno. Así, juzga la legalidad de los actos acusados, atendiendo los cargos de apelación planteados por ambas partes contra la sentencia de primera instancia, que anuló parcialmente los actos.

Problemas jurídicos

2- Respecto de los cargos planteados por la **apelante demandante**, corresponde a la Sala definir: (i) si la expedición de la liquidación oficial ocurrió tras la configuración de la caducidad de la potestad de gestión de la demandada, la cual se regía por el artículo 52 del CPACA y no por el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012; y (ii) si el tribunal no examinó los medios probatorios que, a juicio de la actora, explicaban cómo realizó sus aportes al SPS con base en su «*calendario contable*».

En relación con la impugnación de la **apelante demandada**, la Sección deberá establecer si: (i) con ocasión de las directrices fijadas en la sentencia de unificación del 09 de

diciembre de 2021 (exp. 25185, CP: Milton Chaves García), los pagos efectuados por la sociedad a sus empleados -en virtud de una convención colectiva- por concepto de «*prima de vacaciones*», «*reconocimientos extralegales*» y «*bonificaciones no constitutivas de salario*» estaban sujetos al límite de desalarización del artículo 30 de la Ley 1393 de 2010, como era el caso de los pagos no constitutivos de salario efectuados a la trabajadora Myriam Patricia Montoya Osorio.

Previo a decidir, se advierte que dentro de los cargos de apelación de la parte demandante incluyó como planteamiento novedoso que la liquidación errónea de las cotizaciones en periodos de vacaciones a partir de una base de «*45 días en un mes y 30 en el siguiente*»; pues la demanda solo se refirió a la forma en que estas eran pagadas a los empleados. Dado que este cargo no hizo parte de los planteamientos de la demanda, no fue objeto de controversia, ni de pronunciamiento por parte del tribunal, de manera que su análisis excedería la competencia del juez de segunda instancia, quien debe limitar su revisión a los aspectos controvertidos, aducidos y gestados en el trámite de primer grado (art. 328 del CGP), en garantía del debido proceso. Por tal razón, no se pronunciará la Sala sobre tales aspectos.

Análisis del caso concreto

3- La **demandante apelante** insistió en que la liquidación oficial fue expedida tras haberse configurado la «*caducidad de la facultad sancionadora*» de la Administración. A su juicio, el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 no tenía el alcance, objetivo o consecuencia jurídica alegados por su contraparte, pues la norma no estableció qué sucedía cuando la Administración no profería una decisión dentro de los plazos previstos en el «*procedimiento sancionatorio o de fiscalización*»; afirmó que tal disposición se refería era a la competencia para la determinación y el cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social. Resaltó la «*importancia*» del requerimiento de información, sus «*efectos*» para constatar la caducidad y defendió que el «*proceso de fiscalización y sancionador*» iniciaba con la expedición de dicho acto y no con el requerimiento para declarar y/o corregir. Planteó que las referencias a la «*caducidad*» del artículo 178 ejusdem no resolvían «*el efecto o impacto en el caso concreto*», de modo que la disposición aplicable era el artículo 52 del CPACA. Agregó que la caducidad debía computarse a partir del requerimiento de información, pues así, el contribuyente no lo contestara, el proceso continuaba y la UGPP sancionaba, es decir que para los que contestan «*no aplicaría el término desde el requerimiento de información, pero para aquellos que son sancionados sin haber respondido el requerimiento (…) si aplicaría el CPACA*»

En oposición a lo anterior, la Administración defendió la aplicación del parágrafo 2 del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 y aclaró que todas sus actuaciones fueron oportunas porque los requerimientos de información y para declarar y/o corregir fueron notificados por correo certificado el 14 de abril de 2014 y el 17 de mayo de 2016, mientras que la notificación de la liquidación se realizó mediante correo electrónico del 02 de febrero de 2017. Calificó como «*equivocado*» que la actora invocara el artículo 52 del CPACA, pues aquel reguló la «*caducidad de la facultad sancionatoria*» y sus decisiones no tenían esa índole.

El tribunal descartó la aplicación del artículo 52 ídem, porque la Ley 1607 de 2012, vigente desde el 16 de diciembre de 2012, era la norma especial que fijaba la oportunidad para que la UGPP determinara la obligación. Precisó que la decisión que impedía la caducidad de la potestad de gestión era el requerimiento para declarar y/o corregir, pues el de información no era obligatorio ni proponía glosas. Así, concluyó que la demandada debía ejercer sus facultades de fiscalización en un plazo de 5 años desde que el aportante debió declarar y no lo hizo o presentó su denuncio con sumas inferiores a las «*legalmente establecidas*». En este caso, como la notificación del requerimiento para declarar o corregir fue el 17 de mayo de 2016, había sido tempestiva.

3.1- Se destaca que las partes no discuten las fechas en las que fueron notificados los requerimientos de información y para declarar y/o corregir y los actos demandados; el debate gira en torno a determinar qué norma regía la caducidad de la potestad de fiscalización de la UGPP y si, bajo su aplicación, esta operó.

3.2- Para dilucidar lo anterior, la Sala reiterará, en lo pertinente, el criterio jurisprudencial adoptado en la sentencia del 19 de julio de 2023 (exp. 26571, CP: Wilson Ramos Girón)[11], según el cual el término de «*caducidad*» previsto en el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 tiene un carácter «*especial*» y «*rige el plazo con el cual cuenta la autoridad para emitir los actos con la debida competencia temporal, sin que deba atenderse la regulación que sobre esa materia hace el CPACA (…), pues esta solo aplica en los aspectos no regulados por normas especiales*».

Al respecto, el precedente explicó que, de conformidad con el artículo 198 de la Ley 1607 de 2012, la fiscalización de los periodos posteriores a la entrada en vigencia de tal disposición -26 de diciembre de 2012- debía atender «*el término de caducidad de la potestad de gestión de la UGPP para determinar las obligaciones tributarias a cargo de la actora, esto es, el plazo de cinco años, contados a partir de la fecha en que el aportante debió declarar y no declaró, declaró por valores inferiores a los legalmente establecidos o se configuró el hecho sancionable, conforme con el artículo 178 de dicha ley, por tratarse de es una norma de procedimiento con efecto general inmediato*». Adicionalmente, la Sección[12] también precisó que el requerimiento para declarar y/o corregir es «*el acto que tiene la aptitud para impedir la caducidad de la potestad de gestión de la demandada*», dado que es el pronunciamiento previo para la expedición de los actos definitivos y el que da inicio a la acción administrativa de determinación de aportes y no el requerimiento ordinario que solo constituye un acto de trámite y optativo para la obtención de información.

3.3- Para el caso, como los períodos discutidos correspondían a los meses de enero a diciembre del año gravable 2013, el requerimiento para declarar y/o corregir notificado el 17 de mayo de 2016 fue oportuno, por haber estado dentro de los 5 años previstos en el artículo 198 de la Ley 1607 de 2012.

Aunque lo anterior resulta suficiente para desestimar el cargo de apelación, se precisa señalar que el cuestionamiento referido al tema sancionatorio, el que por demás no es claro, no sería pertinente, en tanto los actos discutidos son de determinación de aportes por la configuración de las conductas de mora *e* inexactitud.

No prospera el cargo de apelación de la parte demandante.

4- Como **segundo cargo de la apelación, la demandante** planteó indebida valoración probatoria por parte del *a quo*. En concreto, reprochó que la sentencia no reseñó sus medios probatorios, los cuales consistían en «*videos explicativos*» sobre la forma en que efectuó los aportes al SPS «*con base en el calendario y forma de pago informada*». Asimismo, enfatizó que el «*único argumento*» del tribunal para desestimar su posición consistió en la exigencia legal de efectuar los aportes «*por 30 días*», sin consideración a la duración de los meses. Puntualizó que la Administración limitó su fiscalización a las cotizaciones «*por los meses de 5 semanas (35 días)*» y no analizó la trazabilidad de los pagos «*en los periodos año a año*», los cuales evidenciaban la ausencia de omisiones o inexactitudes. Por último, señaló que una evaluación «*real (…) de cada periodo*» exhibía pagos en exceso para los meses de 28 días, pero la UGPP lo desconoció. En la misma línea, adujo que la UGPP omitió hacer una revisión en detalle *«vía imputación de pagos»*, lo cual condujo a una falsa motivación.

[11] Reiterado (entre otras) en las sentencias del 28 de agosto y 04 de septiembre de 2025 (exps. 28300 y 29611, CP: Wilson Ramos Girón).
[12] Sentencia del 23 de octubre de 2025 (exp. 29547, CP: Wilson Ramos Girón).

La demandada afirmó que los reclamos adolecían de imprecisiones, falta de técnica jurídica e interpretaciones subjetivas. Adicionalmente, desarrolló múltiples «*ejemplos*» para defender sus modificaciones, según las «*diferentes situaciones administrativas*» de la obligada. En cuanto a las implicaciones de la existencia de un calendario contable propio, recalcó que la «*medida de tiempo*» que determinaba el periodo de cotización era el «*mes calendario*» (arts. 18 de la Ley 100 de 1993 y 9 del Decreto 1406 de 1999) o aquel en donde «*se perciben los ingresos sobre los cuales se realizan los aportes*» (art. 1 del Decreto 2236 de 1999). Anotó que «*los valores tomados como devengos mensuales*» en la liquidación oficial figuraban en los auxiliares contables y resaltó que la compañía no demostró que «*los datos registrados en nómina*» difirieran de los días trabajados ni entregó «*contables por terceros*».

El tribunal aclaró que, sin consideración a la realización de pagos semanales o de la duración de los meses, los aportes al SPS debían efectuarse «*por 30 días*» cuando no ocurrían novedades de ingreso o retiro por las que el trabajador no prestara sus servicios durante todo el periodo. Además, explicó que un calendario contable propio no eximía la obligación de «*incluir todos los pagos percibidos por el trabajador durante el mes en el IBC junto con las novedades presentadas*». Finalmente, analizó el material audiovisual aportado en la demanda y concluyó que los aportes calculados por la UGPP incluyeron conceptos como «*prima de vacaciones, auxilio de transporte especial, reconocimientos extralegales, bonificaciones no constitutivas de salario, viáticos no permanentes y auxilios o bonificaciones ocasionales*», los cuales no estaban sujetos al límite del artículo 30 de la Ley 1393 de 2010, porque no tenían la calidad de pagos no constitutivos de salario que hubieran sido «*desalarizados*».

4.1- Para decidir, se precisa tener en cuenta que los artículos 18 y 204 de la Ley 100 de 1993 determinan que el IBC de los aportes al SPS -salud y pensiones- es el salario mensual reconocido a los trabajadores. En consonancia con lo anterior, la letra *b.* del artículo 9 del Decreto 1406 de 1999, adicionada por el artículo 1 del Decreto 2236 de 1999, previó que el período de cotización de las planillas «*corresponde al mes calendario de la nómina sobre la cual se calculan y pagan las respectivas cotizaciones, o durante el cual se perciben los ingresos sobre los cuales las mismas se efectúan*». En virtud de lo anterior, esta corporación[13] ha sostenido que, sin consideración a que los obligados tributarios paguen su nómina en forma semanal o catorcenal (o de la forma en que lo estime internamente el respectivo empleador), existe una obligación normativa consistente en acreditar el pago de los aportes al SPS y parafiscales «*sobre los 30 días del mes laboral*».

4.2- Bajo el marco normativo anterior, para la Sala, en todos los casos, las autoliquidaciones deben tomar el mes calendario de la nómina durante el cual los empleados recibieron los pagos, sin consideración a la forma de remuneración —meses de 35 días o de 28 días—, a menos que se presente algún tipo de novedad, circunstancia diferente a la alegada por la actora en este punto.

Súmese a lo anterior que las pruebas documentales -audiovisuales- no sustentarían que el cálculo de aportes bajo los pretendidos periodos de cotización era equivalente a los que debieron liquidarse si se hubiera tomado el periodo de treinta (30) días como correspondía, pues se advierte que los conceptos y valores de las liquidaciones de la actora son diferentes a los de la UGPP, por lo que tales cálculos no resultan comparables a efectos de demostrar que se efectuaron pagos en exceso, susceptibles de ser imputados para ser compensados con otros periodos.

En efecto, lo que se observa es que los ajustes se derivaron de las diferencias entre los conceptos y valores que conformaban el IBC. A manera de ilustración, se precisa traer a colación dos de los ejemplos presentados por la actora en los medios probatorios

[13] Sentencias del 01 de septiembre de 2022 (exp. 26343, CP: Milton Chaves García); y del 19 de octubre de 2023 (exp. 27671, CP: Stella Jeannette Carvajal Basto).

audiovisuales incorporados en la demanda, con el propósito de especificar la forma en que ambas partes determinaron el IBC en meses de 28 y 35 días, de acuerdo con el calendario contable de la compañía.

El primer escenario está relacionado con los aportes asociados al trabajador Jorge Alberto Mejía Toro por el mes de febrero del año gravable 2013. Sobre el particular, la actora señaló que dicho periodo tuvo una duración de «*28 días según el calendario contable*».

Según la contribuyente, el «*devengado de Compañía de Empaques*» debía dividirse en 3 partes: (i) «*Lo realmente devengado*»; (ii) «*Horas Extras*»; y (iii) «*Variables*» asociadas a «*Recargos (por festivo laborado y recargos nocturnos), Incentivos, Ajuste Dominical por recargos e incentivos*». Así, sostuvo que la «*Colilla de Devengados*» reflejó los siguientes pagos durante el mes:

Colilla de devengados			
Concepto	**Hora**	**Valor**	**Calificación**
007 – «*Trabajo extra festivo diurno*»	24.0	$216.144	«*Horas Extras*»
024 – «*Remuneración descanso festivos*»	32.0	$144.794	«*Devengado*»
091 – «*Val tiempo básico en otro cco*»	6.5	$29.837	«*Devengado*»
101 – «*Val tiempo básico producido*»	178.0	$804.897	«*Devengado*»
103 – «*Val tiempo básico bajo rendim*»	1.5	$6.886	«*Devengado*»
105 – «*Val incentivo*»	200.0	$0	«*Variable*»
107 – «*Val tiempo alimentación*»	6.0	$27.150	«*Devengado*»

Tras lo anterior, detalló el procedimiento para el establecimiento del IBC a su cargo:

Concepto	**Elementos integrantes**
Salario	Salario básico ($1.116.981) dividido entre 30,4166 (el resultado de la división entre 365 días y 12 meses del año) * 28 (número de días de febrero en su calendario contable), lo cual arrojó un salario calculado de $1.028.237
Devengado	«*Remuneración descanso festivo*» ($144.794) + «*Val tiempo alimentación*» ($27.150) + «*Val tiempo básico producido*» ($804.897) + «*Val tiempo básico en otro cco*» ($29.837) + «*Val tiempo básico bajo rendim*» ($6.886) = $1.013.564
Variable	«*Recargo por festivo laborado*» ($20.592) + «*Recargo nocturno*» ($217.824) = $289.682
Variables extras	«*Trabajo extra festivo diurno*» ($216.144)
IBC	«*Salario básico*» ($1.116.981) + «*Variables extras*» ($216.144) = $1.333.125

Por su parte, la UGPP determinó la base gravable de la deuda de la siguiente manera:

Concepto	**Elementos integrantes**
Pagos no salariales	Concepto 33 (Prima de antigüedad – $1.426.957) + Concepto 48 (Auxilio de Transporte – $18.302) = $1.445.259
Total devengado	Sueldo ($868.770) + Horas Extras ($144.794) + Pagos No Salariales ($1.445.259) = $2.458.823
40% Pagos No Salariales	Total devengado ($2.458.823) * 40% = 983.529
Exceso del 40% de Pagos No Salariales	Pagos no salariales ($1.445.259) – Exceso del 40% de Pagos No Salariales ($983.529) = $461.730
Sueldo	Concepto 91 «*Val tiempo básico en otro cco*» ($29.837) + Concepto 101 «*Val tiempo básico producido*» ($804.897) + Concepto 103 «Val tiempo básico rendimiento» ($6.886) + Concepto 107 «*Val tiempo alimentación*» (27.150) = $868.770
Horas extras	Concepto 24 «*Remuneración descanso festivos*» ($144.794)
IBC salud	Sueldo ($868.770) + Horas extras ($144.794) + Exceso del 40% de Pagos No Salariales ($461.730) + = $1.475.000 (aproximación al múltiplo del $1.000 más cercano).
IBC final	$1.475.000

El segundo escenario analizará los aportes relacionados con el trabajador Héctor Jaime Romero Ramírez por el mes de mayo del año gravable 2013, el cual se extendió por «*35 días según el calendario contable*». Inicialmente, la parte demandante dividió el «*devengado de Compañía de Empaques*» en: (i) «*Lo realmente devengado*»; (ii) «*Horas Extras*»; y (iii) «*Variables*». Posteriormente, presentó la siguiente «*Colilla de Devengados*»:

Colilla de devengados			
Concepto	**Hora**	**Valor**	**Calificación**
003 – «*Recargo festivo laborado*»	6.0	$20.562	«*Variable*»
004 – «*Recargo nocturno*»	136.0	$217.824	«*Variable*»
007 – «*Trabajo extra festivo diurno*»	8.0	$73.218	«*Horas Extras*»
024 – «*Remuneración descanso festivos*»	56.0	$307.515	«*Devengado*»
101 – «*Val tiempo básico producido*»	217.1	$993.478	«*Devengado*»
105 – «*Val incentivo*»	232	$0	«*Variable*»
107 – «*Val tiempo alimentación*»	6.9	$31.574	«*Devengado*»

Con base en los anteriores factores, detalló la metodología para calcular el IBC:

Concepto	Elementos integrantes
Salario	Salario básico ($1.113.509) dividido entre 30,4166 (el resultado de la división entre 365 días y 12 meses del año) * 35 (número de días de mayo en su calendario contable), lo cual arrojó un salario calculado de $1.281.301.
Devengado	«*Remuneración descanso festivo*» ($307.515) + «*Val incentivo alimentación*» ($31.574) + «*Val tiempo básico producido*» ($993.478) = $1.332.567. La diferencia entre el «*Salario calculado*» y el «*Salario devengado*» o «*real*» era de $51.266.
Variable	«*Diferencia entre el salario real y el calculado*» ($51.266) + «*Recargo por festivo laborado*» ($20.592) + «*Recargo nocturno*» ($217.824) = $289.682.
Variables extras	«*Trabajo extra diurno*» ($73.218)
Salario básico	«*Salario básico*» ($1.113.509) + «*Variable*» ($289.682) + «*Variable extras*» ($73.218) = $1.476.409
IBC	$1.476.409

En oposición a lo anterior, la autoridad pormenorizó el siguiente cálculo con base «*en la información entregada por la demandante en sede administrativa*» y tomó como ejemplo el subsistema de salud porque «*para los demás subsistemas corresponde la misma dinámica*»:

Concepto	Elementos integrantes
Sueldo	Concepto 101 «*Val tiempo básico producido*» ($993.478) + Concepto 107 «*Val tiempo alimentación*» ($31.574) = $1.025.052
Horas Extras	Concepto 3 «*Recargo por festivo laborado*» ($20.592) + Concepto 4 «*Recargo Nocturno*» ($217.824) + Concepto 24 «*Remuneración descanso festivos*» ($307.515) = $545.931
IBC	Sueldo ($1.025.052) + Horas extras ($545.931) = $1.571.000 (aproximación al múltiplo del $1.000 más cercano).
IBC final	$1.571.000

Como se observa, los aportes relacionados con el empleado Jorge Alberto Mejía Toro —desde la perspectiva de la demandante— eran el resultado de sumar el «*salario básico*» ($1.116.981) y las «*variables extras*» ($216.144). Por su parte, la base gravable determinada por la UGPP ($1.475.000) consideró: el sueldo ($868.770)[14] más las horas extras ($144.794) y «*exceso del 40% de Pagos No Salariales*» ($461.730). En virtud de lo anterior, las diferencias entre las partes obedecieron a factores como: (ii) la cuantía de las «*horas extras*» y/o de las remuneraciones en «*festivos o días de descanso*»; y (i) las variables para calcular el límite del 40% previsto en el artículo 30 de la Ley 1393 de 2010.

Tratándose de Héctor Jaime Romero Ramírez, la demandante destacó como variables presuntas diferencias entre el «*salario real y el calculado*» y tomó como «*salario básico*» una suma cuyo origen no es claro a partir de la revisión de la colilla de devengados. En el otro extremo, la UGPP insistió en la determinación del IBC a partir del sueldo[15] ($1.025.052) y las «*horas extras*»[16] ($545.931) informados por la sociedad en el marco de la fiscalización.

Como se señaló, los ajustes estarían incididos por los conceptos tomados por la demandada a la hora de establecer el IBC, es decir, no pueden atribuirse al calendario contable como lo pretende la demandante, pues el ejercicio que invoca la actora con este último fin contiene conceptos y valores disímiles a los de la UGPP, lo cual no permite

[14] Que fue el resultado de la suma de los conceptos 91, 101, 103 y 107 informados por la actora en su colilla de devengados.
[15] Producto de la suma de los conceptos 107 y 107 reportados en la colilla de devengados.
[16] Suma de los conceptos 3, 4 y 24 de la colilla de devengados.

ninguna comparación para establecer la equivalencia de los pagos con independencia de los días del mes liquidados.

Por lo anterior, el cuestionamiento de la demandante relativo a la falta de valoración de los «*videos explicativos*» por parte del tribunal no tendría la entidad para desestimar la glosa de la UGPP, pues si bien el *a quo* solo los valoró a efectos del auxilio de transporte y las incapacidades, al ser consultados por la Sala, pudo establecerse lo señalado en precedencia.

Por las mismas razones, el documento en Excel denominado «*ESCENARIOS DE PAGO COMPAÑÍA DE EMPAQUES – SALDO POSITIVO AÑO 2013*» (índice 2 de Samai) tampoco tendría la entidad de desvirtuar la glosa y menos aún de soportar pagos en exceso. Téngase presente que, en la medida en que los valores y conceptos cuestionados por la UGPP no hayan sido desvirtuados, se excluye la posibilidad de pagos excesivos.

Sin perjuicio de lo anterior, se advierte que el documento presenta las siguientes falencias (i) no explica el origen de las sumas incorporadas como «*IBC*», y este no es uniforme para la determinación de los aportes a salud, pensión, riesgos laborales y parafiscales, sin que explique tampoco las razones de las diferencias; (ii) el documento carece del respaldo de un tercero como el contador o revisor fiscal; y (iii) el ejercicio de comparación es incompleto, puesto que no contrasta con el realizado por la demandada.

No prospera el cargo de apelación de la parte demandante.

5- A continuación, abordará la Sala la impugnación de la demandada apelante, en relación con los conceptos no salariales que defiende como sujetos a la limitación del 40% regulado en el artículo 30 de la Ley 1393 de 2010. A tales efectos, planteó que, conforme a la sentencia de unificación del 09 de diciembre de 2021 (exp. 25185, CP: Milton Chaves García), los beneficios incluidos en el «*pacto colectivo*» eran Pagos No Constitutivos de Salario Pactados (PNCS).

En ese sentido, puntualizó que los «*reconocimientos extralegales*» a que se refiere el tribunal correspondían a lo que la entidad denominó prima extralegal, compuesta por primas por pensión y antigüedad, las que en la convención colectiva se señalaban como Pagos No Constitutivos de Salario Pactados -PNCS-, de tal forma que, bajo lo establecido por la SU, estas debían integrar el total remunerado a efectos del límite del 40% de los PNCS. Igual señalamiento hizo respecto de las «*primas de vacaciones y bonificaciones no constitutivas de salario*».

Frente a aquellos conceptos que el tribunal identificó como «*auxilios o bonificaciones ocasionales*», explicó que allí se incluían los siguientes auxilios: «*auxilio de lentes y monturas, auxilio de matrimonio, auxilio de maternidad, aux. de muerte, auxilio educativo trabajador, auxilio educativo hijos*» y que estos igualmente hicieron parte del pacto colectivo como no salariales. En apoyo de lo señalado, transcribió apartados del pacto colectivo que señalaban el carácter no salarial de: primas de vacaciones, de navidad, de antigüedad, de jubilación, vejez o invalidez y auxilios de matrimonio, de nacimiento [maternidad], educativo, por muerte y por lentes o monturas.

A partir de lo anterior, aseguró que el tribunal cometió un error al indicar que no estarían sometidos al límite del 40% la prima de vacaciones, los reconocimientos extralegales, las bonificaciones no constitutivas de salario y los auxilios o bonificaciones ocasionales, dado que estos hicieron parte del pacto colectivo de trabajo y estarían limitados.

Respecto de lo decidido por el tribunal frente a Myriam Patricia Montoya Osorio, aseguró que en el mes de diciembre de 2013 esta trabajadora percibió PNCS como prima de vacaciones y bonificaciones, de modo que estaban limitadas al 40%. A tal fin, ilustró los conceptos que le fueron pagados y los montos que debían ajustarse en los aportes, en tanto que los pagos no constitutivos de salario pactados estarían limitados.

Por otra parte, la Sala observa que la apelante sostuvo que el auxilio de transporte especial, que equivalía al auxilio legal de transporte, se retiraba del total remunerado y aseguró que «*se establece que se retira para realizar el cálculo del total remunerado por lo cual no hace parte para determinar tope del 40% …*», lo cual sugiere que acepta que tal concepto no estaba sujeto al límite del 40%. La misma consideración planteó al referirse a los «*viáticos permanentes*» que la contribuyente contabilizó como gastos de alojamiento y manutención, pues nuevamente indicó que, a la luz de la SU, dicho pago correspondía a herramientas de trabajo que no estarían sujetos a dicha limitación.

Por su parte, la actora se opuso a que el auxilio legal de transporte se gravara, dado que dicho emolumento era ordenado por la ley y no producto de un acuerdo de voluntades. Solo aludió a la convención colectiva de trabajo, respecto de los ajustes en los aportes parafiscales que en los actos acusados se hicieron por concepto de un reconocimiento extralegal por incapacidad y para justificar que en ciertos eventos pagó vacaciones y licencias como un ajuste extralegal, que no constituía salario ni era pago por descanso.

El tribunal, tras describir lo concluido en la SU sobre el artículo 30 de la Ley 1393 de 2010 referido al límite del 40% de los pagos desalarizados, concluyó que los conceptos de primas de vacaciones, auxilio de transporte especial, reconocimientos extralegales, bonificaciones no constitutivas de salario, viáticos no permanentes y auxilios o bonificaciones no constitutivas de salario no estaban sujetas al límite del 40%, porque «*no se trata de pagos constitutivos de salario (art. 127 CST) que fuesen desalarizados*» y le ordenó a la UGPP reliquidar para excluirlos del límite.

5.1- De lo anteriormente descrito, se extrae que la autoridad desiste de recurrir lo decidido por el tribunal respecto de excluir los ajustes por los conceptos de auxilio legal de transporte y los viáticos permanentes, en tanto que en su recurso reconoce que, al tenor de la SU, esos conceptos no se sujetan al límite del 40%.

5.2- Precisado lo anterior, la Sala advierte que en la sentencia de unificación del 09 de diciembre de 2021 (exp. 25185, CP: Milton Chaves García), se precisó que no todos los emolumentos recibidos por el trabajador debían integrar el IBC para calcular los aportes al SPS. En ese sentido, la primera regla de unificación estableció que la base gravable únicamente se componía de «*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*». Por su parte, las remuneraciones que «*no tienen ese carácter según lo dispuesto en el artículo 128 ib., no hacen parte de la mencionada base*». Al mismo tiempo, se puntualizó que, en virtud del artículo 128 ejusdem y 17 de la Ley 344 de 1996, los empleadores y trabajadores podían pactar que ciertos factores salariales no integraran el IBC para aportes al SPS, sin embargo, tales acuerdos eran «*limitados*» porque no podían superar «*el 40% del total de remuneración según lo previsto en el artículo 30 de la Ley 1393 de 2010*». De superar dicho límite, el excedente haría parte del total remunerado a efectos del IBC.

5.3- Para el caso bajo análisis, resultan relevantes los siguientes hechos y pruebas:

(i) La liquidación oficial puso de presente que, de acuerdo con la información presentada por la demandante, los siguientes conceptos eran no constitutivos de salario y en consecuencia sujetos al límite del 40% (índice 2 de Samai):

«***Pagos reportados por el aportante en nómina/contabilidad***»		
	Concepto registrado por la aportante	**Denominación equivalente reconocido por la UGPP**
Pagos no constitutivos de salario.	«*Prima por pensión / prima por antigüedad*»	Prima extralegal.
	«*Auxilio de lentes y monturas, Auxilio de matrimonio, Auxilio de maternidad, Aux. de muerte, Auxilio educativo trabajador, Auxilio educativo hijos*»	Auxilio o bonificación ocasional.
	«*Prima y bonificación vacaciones*»	Prima de vacaciones.
	«*Aguinaldo compañía*»	Bonificaciones no constitutivas.
	«*Transporte personal cia*»	Auxilio de transportes especial, legal y extralegal.
	«*Cuenta PUC 52550529/71550584/71552084/735505 83 Gastos alojamiento y manutención*»	Viáticos no permanentes.

Al desarrollar estos conceptos, la demandada parafraseó el artículo 128 del CST, que regula tanto los conceptos que por su naturaleza no son salario como aquellos sobre los cuales se pacta que no lo constituyen, e igualmente mencionó el límite del 40% del artículo 30 de la Ley 1393 de 2010.

(ii) Reposa en el plenario la copia de la Convención Colectiva de Trabajo, suscrita el 12 de febrero de 2010 por la demandante y dos sindicatos de trabajadores. Según esta convención, los auxilios por matrimonio (cláusula 4, literal a.); por nacimiento [equivalente a maternidad, dado que es a la madre un recién nacido o adopción legal] (cláusula 4, literal b.), por muerte (cláusula 4, literales c. y d.), por lentes y monturas (cláusula 4, literal e.) para educación -hijos, trabajador, esposa, compañero o compañera permanente- (cláusula 4, literal g., parág.), primas por antigüedad (cláusula 4, literal h.), por vacaciones (cláusula 4, literal j.) y por jubilación, vejez o invalidez (cláusula 4, literal k.) no constituían salario «*no constituyen salario, y en consecuencia no serán tenidos en cuenta para efectos de la liquidación, pago de las prestaciones sociales y pagos parafiscales*» (índice 2 de Samai).

5.4- Para resolver, se advierte que el concepto de auxilios o bonificaciones ocasionales que comprende: «*Auxilio de lentes y monturas, Auxilio de matrimonio, Auxilio de maternidad, Aux. de muerte, Auxilio educativo trabajador, Auxilio educativo hijos*», al igual que las primas por pensión, antigüedad, vacaciones y navidad se encuentran señalados en la convención colectiva como no salariales; por lo que le asistiría razón a la demandada que al tratarse de pagos desalarizados se sujetaban al límite del 40% (fundamento jurídico 5.2), de modo que serían procedentes los efectuados a los trabajadores, entre ellos, los efectuados a Myriam Patricia Montoya Osorio que correspondan a los conceptos anteriores.

En consecuencia, prospera el cargo de apelación.

6- Teniendo en cuenta la prosperidad del cargo de apelación de la Administración y su aceptación de que el auxilio legal de transporte y los viáticos permanentes no se sujetan al IBC, la Sala modificará el ordinal segundo de la sentencia apelada, para ajustar la decisión en tal sentido.

Conclusión

7- Por lo razonado en precedencia, la Sala establece como contenido interpretativo de la presente sentencia que: (i) el término de «*caducidad*» previsto en el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 tiene un carácter «*especial*» y «*rige el plazo con el cual cuenta la autoridad para emitir los actos con la debida competencia temporal, sin que deba atenderse la regulación que sobre esa materia hace el CPACA (…), pues esta solo aplica en los aspectos no regulados por normas especiales*»; (ii) los aportes al SPS se causan y determinan por períodos mensuales legales, con independencia de la existencia de calendarios contables o fiscales que adopte el administrado para su gestión interna; y (iii) los beneficios extralegales pactados como no salariales deben sujetarse al límite del 40 % del artículo 30 de la Ley 1393 de 2010.

Costas

8- De acuerdo con el ordinal 5 del artículo 365 del CGP, el Acuerdo PCSJA25-12355, del 28 de noviembre de 2025 del CSJ y el criterio mayoritario de la Sala[17] no se condenará en costas, porque no hubo una parte vencida en el proceso, dada la nulidad parcial de los actos demandados.

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

FALLA

1. **Modificar** el ordinal segundo de la sentencia apelada. En su lugar:

> *Segundo. Ordenar a la UGPP que realice una nueva liquidación oficial donde elimine del IBC los pagos que no constituyen salario (art. 128 CST) sobre los que aplicó el artículo 30 de la Ley 1393 de 2010 por cada uno de los trabajadores de la demandante, porque no deben integrar el IBC de aportes al [SPS] (salud, pensión y riesgos laborales), diferentes a auxilios o bonificaciones ocasionales (concepto que comprende: «Auxilio de lentes y monturas, Auxilio de matrimonio, Auxilio de maternidad, Aux. de muerte, Auxilio educativo trabajador, Auxilio educativo hijos), y a primas por pensión, antigüedad, vacaciones y navidad.*

2. En lo demás, **confirmar** la sentencia apelada.

3. Sin condena en costas en segunda instancia, conforme a lo indicado en esta providencia.

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

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

(*Firmado electrónicamente*)
LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Presidente
Aclaro voto

(*Firmado electrónicamente*)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO
Salvo voto parcialmente

(*Firmado electrónicamente*)
WILSON RAMOS GIRÓN

(*Firmado electrónicamente*)
CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ

La integridad de este documento electrónico puede comprobarse con el «validador de documentos» *disponible en:*
https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador

[17] Sentencia del 23 de septiembre de 2025 (exp. 28292, CP: Wilson Ramos Girón).