CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA

Magistrado ponente: Wilson Ramos Girón

Bogotá, D.C., uno (01) de octubre de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-37-000-2018-00274-01 (30005)
Demandante: Servicios Complementarios en Logística SAS
Demandada: UGPP

Temas: Aportes 2012-2013. Competencia. Firmeza. *Non reformatio in pejus*. Vacaciones. Límite del artículo 30 de la Ley 1393 de 2010. Devolución

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide los recursos de apelación interpuestos por las partes contra la sentencia del 06 de febrero de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, que resolvió:

> Primero: Declarar la nulidad parcial de la Liquidación Oficial No. RDO 121 del 11 de febrero de 2015, "*Por medio de la cual se profiere Liquidación Oficial a la sociedad SERVICIOS COMPLEMENTARIOS EN LOGÍSTICA S.A.S. por mora e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos de los aportes al Sistema de la Protección Social, por los periodos comprendidos entre marzo de 2012 y octubre de 2013, y se sanciona por inexactitud en la vigencia 2013*." y; (ii) Resolución No. RDC 032 del 03 de febrero de 2016, *"Por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución No. RDO 121 del 11 de febrero de 2015.*", de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.
>
> Segundo: A título de restablecimiento del derecho declarar la firmeza de las autoliquidaciones privadas correspondiente a los periodos de marzo de 2012 a septiembre de 2012, conforme con lo señalado en la parte motiva de esta providencia.
>
> En el evento de generarse un pago en exceso a favor de la Sociedad Servicios Complementarios en Logística, se deberá proceder a su devolución, conforme al artículo 311 de la Ley 1819 de 2016, en los términos indicados en la parte motiva; tal suma devengará intereses moratorios de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 311 *ibidem*.
>
> Tercero: Negar las demás pretensiones de la demanda.
>
> Cuarto: Sin condena en costas.

ANTECEDENTES

Actuación administrativa

La UGPP profirió la Liquidación Oficial RDO-121 del 11 de febrero de 2015 a la sociedad Servicios Complementarios en Logística SAS, por mora e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos de los aportes al Sistema de la Protección Social, por los periodos de marzo de 2012 a octubre de 2013, e impuso sanción por inexactitud -vigencia 2013-[1]. Con la Resolución RDC-032 del 03 de febrero de 2016 se decidió el recurso de reconsideración y se modificó la citada liquidación[2].

[1] Determinó ajustes por mora e inexactitud de $237.868.547 e impuso sanción por inexactitud de $111.854.640.
[2] Fijó los ajustes por mora e inexactitud en $97.264.300 y redujo la sanción por inexactitud a $36.740.760.

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:

Pretensiones principales:

Solicito que se declare la nulidad total de los siguientes actos administrativos:

Actos demandados y sobre los que recae la nulidad total:

La Resolución Liquidación Oficial No. RDO 121 del 11/02/2015: "Por medio de la cual se profiere Liquidación Oficial a la sociedad Servicios Complementarios en Logística SAS (…) por mora e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos de los aportes al Sistema de la Protección Social, por los periodos comprendidos entre marzo de 2012 y octubre de 2013, y se sanciona por inexactitud en la vigencia 2013", determinando la liquidación por un valor de doscientos treinta y siete millones ochocientos sesenta y ocho mil quinientos cuarenta y siete pesos m/cte. ($237.868.547).

La Resolución No. RDC 032 del 03 de febrero de 2016: "por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución No. RDO 121 del 11 de febrero de 2015, a través de la cual se profirió liquidación oficial a Servicios Complementarios en Logística SAS (…), por mora e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos de los aportes al Sistema de la Protección Social, por los periodos comprendidos entre marzo de 2012 y octubre de 2013, y se sanciona por inexactitud en la vigencia 2013", determinando la liquidación por un valor de noventa y siete millones doscientos sesenta y cuatro mil trescientos pesos m/cte. ($97.264.300).

Pretensiones subsidiarias:

De manera cordial y como pretensión subsidiaria, solicitamos a su señoría que, en caso de no conceder la pretensión principal de nulidades de los actos atacados, se realice un análisis detallado de cada uno de los cargos imputados en la presente demanda, y se realice reliquidación de la presunta deuda fijada por la UGPP.

Actos demandados y sobre los que recae la nulidad (…)

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 del demandante en la siguiente forma:

Por concepto de daño emergente:

1. Que se realice la devolución de los pagos realizados por la empresa Servicios Complementarios en Logística SAS, por concepto de mora e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos de los aportes al Sistema de la Protección Social, por los periodos comprendidos entre marzo de 2012 y octubre de 2013 y sanción por inexactitud en la vigencia 2013, sumas que deberán ser indexadas y con intereses, de acuerdo con su demostración.

2. Que se reconozca el pago de los gastos incurridos en la defensa jurídica ejercida durante el proceso administrativo.

3. Que se reconozca los gastos incurridos por concepto de un auxiliar administrativo durante el periodo que duró la investigación administrativa, toda vez que mi poderdante apoyó la defensa jurídica con la empresa.

4. Que se reconozca los gastos incurridos por concepto de un auxiliar administrativo por el perito que se designe en el transcurso del desarrollo de proceso judicial que da inicio con la radicación de la presente demanda.

Condena en costas

Solicito que se condene en costas a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la 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 2, 4, 6, 13, 15, 29, 48, 58, 121, 150.10, 189 -numerales 9, 10 y 11- y 338 de la CP (Constitución Política); 9 del CST (Código Sustantivo del Trabajo); 178 y 180 de la Ley 1607 de 2012; 730.2 del ET (Estatuto Tributario); 69 y 72 del CPACA (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo); 156 de la Ley 1151 de 2007; y 19 y 21 del Decreto 575 de 2013, bajo el siguiente concepto de violación[3]:

En relación con la **competencia**, sostuvo que los funcionarios que intervinieron en la fiscalización carecían de habilitación legal para decidir las solicitudes de prórroga y requerir aclaraciones o documentación adicional, lo que, a su juicio, derivó en el recaudo de material probatorio ilegal y en la nulidad de los actos. También cuestionó la competencia de la Subdirección de Determinación de Obligaciones y de la Dirección de Parafiscales para expedir los actos de determinación y decidir el recurso de reconsideración, pues si bien el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 atribuyó funciones a la UGPP, no determinó los funcionarios encargados de ejercerlas. Invocó el artículo 15 de la CP para señalar que, tratándose de la exigencia de libros y documentos privados para efectos de fiscalización, correspondía al legislador establecer las competencias y el procedimiento para ejercer ese control. Solicitó **inaplicar por inconstitucional** el Decreto 575 de 2013, al considerar que la distribución de competencias entre las dependencias de la entidad se sustentaba en normas expedidas fuera de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007. Alegó la violación del debido proceso por la **aplicación retroactiva** de la Ley 1607 de 2012 y del Decreto 575 de 2013, porque esas disposiciones eran posteriores a los hechos y conductas objeto de fiscalización y, pese a ello, la UGPP las tuvo como fundamento de la liquidación oficial. Respecto de los **intereses moratorios**, sostuvo que la liquidación oficial debía incluir los causados por la mora e inexactitud en el pago de los aportes, conforme con el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007; por lo tanto, su omisión impedía conocer el monto cierto de la obligación, por lo que el acto no reunía las condiciones de ser claro, expreso y exigible, y carecía de motivación.

En cuanto a la conformación del IBC, cuestionó los ajustes efectuados por la UGPP respecto de **vacaciones disfrutadas**, pues sostuvo que, conforme al artículo 70 del Decreto 806 de 1998, durante ese periodo los aportes a salud y pensión debían efectuarse sobre el último salario base de cotización reportado con anterioridad al inicio de su disfrute. Que deben diferenciarse los conceptos pagados en nómina de los reportados mediante la PILA. Para sustentar el cargo presentó algunos casos como ejemplos e indicó que las inconsistencias identificadas correspondían a 262 registros contenidos en el archivo Excel aportado. Controvirtió las diferencias determinadas durante la **suspensión temporal del contrato**, porque el IBC debía tomarse del mes anterior por los días en que se presentó esa novedad, conforme al artículo 71 *ibidem*, cuestionamiento que comprendía 1.274 registros. Respecto de los **pagos anticipados de vacaciones**, explicó que, por razones operativas y contables, las vacaciones se pagaban antes del mes de disfrute, por lo que reprochó que la entidad hubiera tomado ese pago anticipado como un ingreso adicional susceptible de incrementar el IBC, situación que se presentó en relación con 296 registros. También cuestionó la inclusión de pagos por **medios de transporte y alimentación** para efectos del límite del 40% previsto en el artículo 30 de la Ley 1393 de 2010, porque esos conceptos no eran factor salarial y correspondían a valores destinados a la operación de la empresa, por lo que no debían computarse para establecer dicho límite, cuestionamiento que comprendía 2.128 registros. Finalmente, alegó la vulneración del debido proceso y del principio de ***non reformatio in pejus***, porque al resolver el recurso de reconsideración la UGPP determinó, para algunos registros, un IBC superior al establecido en la liquidación oficial, con lo cual agravó la situación del recurrente, presentó algunos casos como ejemplo e

[3] Samai CE, índice 2.

indicó que el listado completo aportado en el CD anexo comprendía 144 registros.

Contestación de la demandada

La UGPP contestó la demanda y se opuso a las pretensiones[4]. Frente a la falta de **competencia**, sostuvo que los funcionarios que intervinieron en el requerimiento de información, las solicitudes de aclaración y las demás actuaciones de fiscalización estaban facultados para adelantarlas, debido a las funciones atribuidas a la Subdirección de Determinación de Obligaciones. Señaló que esas actuaciones no viciaron el procedimiento de fiscalización y que se garantizaron los derechos de defensa y contradicción de la sociedad. Respecto de la alegada vulneración del derecho a la intimidad, indicó que el artículo 15 de la CP permite exigir, para efectos tributarios, libros de contabilidad y demás documentos privados necesarios para verificar el cumplimiento de las obligaciones, facultad que consideró aplicable a la fiscalización de aportes parafiscales. Precisó que la competencia de la entidad tenía origen en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 y en las normas que posteriormente regularon su estructura y funciones. Se opuso a la solicitud de **inaplicación** del Decreto 575 de 2013, porque este, al igual que el Decreto 5021 de 2009, no fue expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias previstas en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, sino de las atribuciones conferidas al presidente de la república por el artículo 189.16 de la CP y el artículo 54 de la Ley 489 de 1998. En relación con la **aplicación retroactiva** de las normas de competencia, sostuvo que la Ley 1607 de 2012 ratificó las facultades atribuidas a la UGPP y que el Decreto 575 de 2013, que derogó el Decreto 5021 de 2009, modificó la estructura y precisó las funciones de sus dependencias. Así, concluyó que las normas aplicadas estaban vigentes al momento de las respectivas actuaciones. En cuanto a los **intereses moratorios**, afirmó que no hacen parte del aporte, se causan desde el vencimiento de la obligación y hasta su pago efectivo y, como su monto depende de la fecha en que este se realice, no podían determinarse definitivamente en la liquidación oficial, por lo que descartó la falta de motivación del acto. En lo relativo a que los actos demandados no contenían una obligación clara, expresa y exigible, precisó que la discusión sobre su mérito ejecutivo corresponde al procedimiento de cobro coactivo y no al de determinación.

En cuanto a la conformación del IBC, defendió los ajustes por **vacaciones disfrutadas** y explicó que para los aportes a salud y pensión debía tomarse el último IBC reportado antes del inicio del descanso; cuando en un mismo periodo concurrían días laborados y de vacaciones, la base se calculó con los pagos salariales correspondientes a los días trabajados y, por los días de vacaciones, con la proporción correspondiente al IBC anterior. Frente a la **suspensión temporal del contrato**, sostuvo que durante esa novedad subsistía la obligación del empleador de efectuar el aporte a salud y que este debía calcularse con base en el último salario reportado antes de la suspensión. Respecto de los **pagos anticipados de vacaciones**, explicó que para establecer el IBC atendió al periodo en que efectivamente se disfrutó el descanso y no al momento en que se realizó el pago y que, a partir de la verificación de la nómina y de los auxiliares contables aportados por la sociedad, modificó la información que encontró errada y recalculó. En relación con los **pagos por medios de transporte y alimentación**, afirmó que eran pagos no salariales sujetos al límite del 40% previsto en el artículo 30 de la Ley 1393 de 2010, de manera que, cuando el conjunto de pagos no constitutivo de salario superaba ese porcentaje de la remuneración total, el excedente debía incorporarse al IBC. Finalmente, frente a la alegada ***non reformatio in pejus***, expuso que no se vulneró el debido proceso, pues durante la actuación se valoraron las pruebas aportadas por la

[4] *Ibidem.*

sociedad. Al revisar algunos de los casos señalados por la demandante, afirmó que los cálculos efectuados eran correctos.

Sentencia apelada

El tribunal declaró la nulidad parcial de los actos demandados y, como restablecimiento del derecho, la firmeza de las autoliquidaciones de marzo a septiembre de 2012; ordenó que, de generarse un pago en exceso, se devolviera conforme al artículo 311 de la Ley 1819 de 2016 junto con los intereses de mora, y negó las demás pretensiones de la demanda, sin condenar en costas.

Frente a la **competencia**, consideró que la UGPP tenía desde su creación —Ley 1151 de 2007— facultades de seguimiento, fiscalización y determinación de las contribuciones parafiscales, desarrolladas por el Decreto Ley 169 de 2008. Señaló que los Decretos 5021 de 2009 y 575 de 2013 —este último derogó el primero— modificaron la estructura de la entidad y distribuyeron las funciones entre sus dependencias con fundamento en la potestad prevista en los artículos 189.16 de la CP y 54 de la Ley 489 de 1998, y no en las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 1151 de 2007 —sustento de la solicitud de inaplicación, frente a la cual no se pronunció expresamente—. Concluyó, con fundamento en esas normas y en la Ley 1607 de 2012, que los funcionarios que intervinieron en la fiscalización y expidieron los actos de trámite, los requerimientos, la liquidación oficial y el acto que decidió el recurso de reconsideración estaban facultados para ello. No se pronunció específicamente sobre el cuestionamiento fundado en el artículo 15 de la CP.

Respecto de la alegada **aplicación retroactiva** de la Ley 1607 de 2012 y del Decreto 575 de 2013, consideró que este último no se aplicó retroactivamente para determinar la competencia de la Subdirección de Determinación de Obligaciones, porque desde el Decreto 5021 de 2009 esa dependencia tenía atribuida la facultad de expedir liquidaciones oficiales. En cuanto a la Ley 1607 de 2012, señaló que el artículo 180 modificó el procedimiento de determinación a partir de su entrada en vigor. Aunque advirtió que la demandante no formuló un cargo específico de **firmeza**, consideró que el reparo sobre la aplicación retroactiva permitía examinar ese aspecto[5]. Para las autoliquidaciones presentadas antes de la entrada en vigor de la Ley 1607 de 2012, aplicó el término de firmeza de dos años previsto en el artículo 714 del ET, contado desde el vencimiento del plazo para declarar o desde la presentación de la declaración cuando esta fue extemporánea, y verificó si dentro de ese término se había notificado el requerimiento para declarar y/o corregir. Con base en ese cómputo, concluyó que las autoliquidaciones de marzo a septiembre de 2012 estaban en firme cuando se notificó dicho requerimiento -03 de octubre de 2014-. Por el contrario, consideró que las correspondientes a octubre, noviembre y diciembre de 2012 no estaban en firme, porque el requerimiento fue notificado dentro de los dos años, mientras que para las autoliquidaciones de enero a octubre de 2013 resultaba aplicable el término de cinco años previsto en el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, que tampoco se desconoció.

En cuanto a los **intereses de mora**, estimó que la liquidación cumplía los requisitos del artículo 712 del ET y que la falta de cuantificación de los intereses no afectaba su motivación ni validez, pues la referencia a estos en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 no imponía determinar su monto en ese acto, dado que se causaban hasta el pago efectivo y su valor dependía de ese momento. Agregó que la discusión sobre las condiciones del acto como título ejecutivo correspondía al procedimiento de cobro.

[5] Citó la sentencia del 10 de noviembre de 2022 (exp. 26211, MP: Myriam Stella Gutiérrez Argüello), según la cual, no se vulnera el principio de congruencia cuando el estudio de la firmeza deriva del cargo de nulidad planteado respecto de la aplicación temporal de las normas.

Respecto de los periodos en los que no operó la firmeza -octubre de 2012 en adelante-, examinó si los errores alegados en la depuración del IBC determinaban que los actos estuvieran viciados de **falsa y falta de motivación**. Distinguió ambas causales y consideró que los actos estaban motivados, pues cumplían los requisitos del artículo 712 del ET y los archivos SQL que hacían parte integrante de estos contenían las razones de los ajustes.

Verificó los cuestionamientos concretos formulados contra la determinación del IBC. En cuanto a las **vacaciones disfrutadas**, señaló que, conforme al artículo 70 del Decreto 806 de 1998, durante ese periodo los aportes a salud y pensión debían calcularse sobre el último IBC reportado antes del inicio del descanso. Revisó los 10 casos señalados en la demanda a manera de ejemplo -pp. 34 y 35 del fallo- y consideró que la UGPP había aplicado esa regla y tenido en cuenta las novedades correspondientes, por lo que mantuvo los ajustes al encontrar que se había pagado un menor valor. Frente a la **suspensión temporal del contrato**, señaló que durante esa novedad no correspondía efectuar aportes a cargo del trabajador, pero subsistía para el empleador la obligación de cotizar a salud sobre el último salario reportado antes de la suspensión. Al revisar los 6 casos señalados en la demanda -p. 36 del fallo-, encontró que respecto de uno de ellos -Edward Rodríguez García- la UGPP había reconocido la novedad y efectuado el ajuste correspondiente, mientras que los 5 restantes correspondían a periodos de junio y agosto de 2012, cuyas autoliquidaciones había declarado en firme -este cargo prosperó parcialmente por la firmeza de esos periodos y no porque se hubiera advertido un error en la determinación del IBC durante la suspensión del contrato-. No se pronunció específicamente sobre el cargo relativo a los **pagos anticipados de vacaciones**. Respecto de los **medios de transporte y alimentación**, analizó 2 casos -coinciden con los señalados en la p. 38 de la demanda-, y señaló que la UGPP reconoció esos conceptos como «no salariales», pero consideró que debían computarse para establecer el límite del 40% previsto en el artículo 30 de la Ley 1393 de 2010 y que el excedente resultante integraba el IBC, por lo que negó el cargo. No se pronunció sobre la alegada vulneración del principio de ***non reformatio in pejus***.

En cuanto a las consecuencias de la nulidad parcial declarada por la firmeza de las autoliquidaciones de marzo a septiembre de 2012, a título de restablecimiento del derecho, dispuso que, de generarse un pago en exceso, se efectuara su **devolución** conforme al artículo 311 de la Ley 1819 de 2016, con los intereses moratorios previstos en esa disposición. Negó las demás pretensiones —daño emergente y gastos de auxiliar— por falta de carga argumentativa y probatoria.

Recurso de apelación

La UGPP apeló la decisión del tribunal[6], solicitó revocarla y, en su lugar, negar las pretensiones de la demanda.

Frente a la **firmeza de las autoliquidaciones**, sostuvo que el tribunal vulneró los principios de justicia rogada y congruencia, al proferir, a su juicio, una decisión *extra y ultra petita*, pues la firmeza no fue objeto de cuestionamiento en la demanda, cuyo cargo de nulidad se dirigió contra la aplicación retroactiva de la Ley 1607 de 2012 y el Decreto 575 de 2013. Cuestionó la aplicación de la sentencia que sustentó esa decisión —lareferida sentencia 26211—, pues, a su modo de ver, los supuestos eran diferentes: en ese proceso la alegada irretroactividad de la citada ley se sustentó en la aplicación del término de firmeza previsto en el artículo 714 del ET, por remisión del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007. Invocó como sustento de su defensa la sentencia del Consejo de Estado del 25 de mayo de 2023 -exp. 27174-, en la que, según indicó, la Sección consideró que no

[6]Samai tribunal, índice 76.

correspondía declarar la firmeza cuando ese asunto no había integrado la controversia.

En cuanto al **régimen procedimental aplicable**, sostuvo que los artículos 178 a 180 de la Ley 1607 de 2012 establecieron un procedimiento especial para la determinación, revisión y sanción de los aportes administrados por la UGPP y que el parágrafo 2 del artículo 178 facultó a la entidad para iniciar las actuaciones de determinación dentro de los 5 años siguientes a la fecha en que el aportante debió declarar y no declaró o declaró por valores inferiores a los legalmente establecidos. Afirmó que, a partir de esa ley, no existía un vacío normativo que permitiera acudir, por remisión del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, a las reglas del ET sobre el procedimiento de revisión, pues el legislador había establecido un procedimiento propio para las contribuciones parafiscales de la protección social. Agregó que ese procedimiento se apartó de las reglas del ET sobre la revisión de las declaraciones privadas y que el requerimiento para declarar y/o corregir debía proferirse dentro de los 5 años previstos en el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012. Con fundamento en ello, controvirtió la aplicación de las reglas del ET y la firmeza declarada por el tribunal. Respecto de la **devolución** de los pagos en exceso, solicitó revocar o aclarar la orden impartida y sostuvo que debía aplicarse el procedimiento especial previsto en el artículo 311 de la Ley 1819 de 2016, según el cual corresponde a las administradoras que recibieron los recursos efectuar la devolución, previa orden impartida por la UGPP. Señaló que no procede el reconocimiento de corrección monetaria o indexación ni de intereses moratorios a cargo de la UGPP, pues estos últimos solo se causan a cargo de las administradoras que incumplan el término legal para efectuar la devolución[7].

La demandante apeló la decisión del tribunal[8], solicitó declarar la nulidad total de los actos demandados y ordenar la devolución de los pagos realizados, de conformidad con el artículo 311 de la Ley 1819 de 2016. De mantenerse la nulidad parcial, pidió que se ordenara a la UGPP practicar una nueva liquidación y recalcular la sanción por inexactitud respecto de los registros que persistan.

Frente a la **competencia**, insistió en la **inaplicación por inconstitucionalidad** del Decreto 575 de 2013, al considerar que las competencias específicas de las dependencias de la UGPP debían establecerse dentro de los 6 meses de las facultades extraordinarias conferidas al presidente de la república por el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007. Sostuvo que, si bien dentro de ese término se expidió el Decreto Ley 169 de 2008 —tenido en cuenta por el tribunal—, este no estableció de manera detallada las funciones de cada dependencia, sino las funciones generales y los procedimientos de la entidad. A su juicio, el Decreto 5021 de 2009, que estableció la estructura de la UGPP y las funciones de sus dependencias, fue expedido por fuera de aquel término, y que el Decreto 575 de 2013 tenía origen en esa disposición. El tribunal confundió las facultades atribuidas a la UGPP con las competencias que debían estar asignadas a los funcionarios que expidieron los actos. En cuanto a la **firmeza** de las autoliquidaciones, solicitó que la declarada por el tribunal respecto de marzo a septiembre de 2012 se extendiera a los aportes al subsistema de salud correspondiente a octubre de 2012, porque conforme al artículo 1 del Decreto 2236 de 1999, para esa época las cotizaciones a salud se pagaban anticipadamente, sobre la nómina o los ingresos del mes anterior, por lo que los aportes a salud de octubre de 2012 se causaron en septiembre de ese año, periodo cobijado por la firmeza.

[7]Al respecto, citó la sentencia del 29 de junio de 2023 (exp. 27166, MP: Wilson Ramos Girón), reiterada, entre otras, en las sentencias del 19 de julio de 2023 (exps. 26571 y 26236, MP: Wilson Ramos Girón y Milton Chaves García, respectivamente) y del 30 de noviembre de 2023 (exp. 26899, MP: Stella Jeannette Carvajal Basto).
[8]Samai tribunal, índice 77.

Frente a las **vacaciones disfrutadas**, cuestionó que el tribunal hubiera entendido que el cargo se circunscribía a los 10 trabajadores individualizados en la demanda, pues sostuvo que esos fueron incluidos únicamente como ejemplos y que la discusión comprendía 262 registros.

Reiteró que la UGPP desconoció el artículo 70 del Decreto 806 de 1998, según el cual durante las vacaciones los aportes debían efectuarse sobre el último salario base de cotización reportado antes del inicio de su disfrute. Insiste en que deben diferenciarse los conceptos pagados en nómina de los reportados mediante la PILA. Por ello, solicitó verificar el ajuste frente al material probatorio aportado y ordenar a la UGPP practicar una nueva liquidación de los registros afectados. En cuanto a los **pagos anticipados de vacaciones**, reprochó la ausencia de pronunciamiento del tribunal sobre ese cargo, que distinguió de las vacaciones disfrutadas. Señaló que en el Excel se identificaron 296 registros en los que, a su juicio, la UGPP incluyó como ingreso del periodo valores pagados anticipadamente por vacaciones que correspondían al posterior periodo de descanso, con lo cual incrementaría indebidamente el IBC. Calificó esa omisión como un defecto fáctico y solicitó valorar las pruebas aportadas y ordenar a la UGPP practicar una nueva liquidación con el ajuste. Respecto de los **medios de transporte y alimentación**, cuestionó tanto el alcance del análisis probatorio como la interpretación del artículo 30 de la Ley 1393 de 2010. Señaló que los 2 trabajadores examinados por el tribunal fueron incluidos como ejemplos y que la controversia comprendía 2.128 registros relacionados en el Excel, de los cuales 1.148 correspondían a 2013. En cuanto al fondo, sostuvo, con fundamento en la sentencia de unificación del 09 de diciembre de 2021 -exp. 25185-, que los pagos por transporte y alimentación discutidos no tenían carácter remuneratorio y, por ello, no debían computarse para determinar el límite del 40% previsto en el artículo 30 de la Ley 1393 de 2010 ni integrar el IBC. Solicitó excluirlos de los ajustes efectuados por la UGPP. En lo que tiene que ver con la ***non reformatio in pejus***, reprochó que el tribunal no se hubiera pronunciado sobre ese cargo ni valorado la prueba aportada. Reiteró que, al resolver el recurso de reconsideración, la UGPP incrementó, para determinados trabajadores y periodos, el IBC fijado en la liquidación oficial, situación que había identificado desde la demanda respecto de 144 registros relacionados en la hoja «DIFERENCIAS IBC». Precisó que, como consecuencia de la firmeza declarada por el *a quo* para marzo a septiembre de 2012, subsisten 86 registros y solicitó respecto de estos mantener el IBC determinado en la liquidación oficial y efectuar el correspondiente ajuste en una nueva liquidación. Formuló un reparo general por **indebida valoración del material probatorio**, al sostener que el tribunal no examinó la totalidad de las pruebas documentales decretadas e incorporadas al proceso, pese a que no fueron objeto de oposición. Indicó en particular comprobantes de pago, contratos y el archivo Excel en el que se analizaron los ajustes efectuados por la UGPP. Consideró que esa omisión configuró defecto fáctico y solicitó valorarlos.

No formuló reparos contra lo decidido desfavorablemente respecto de los **intereses de mora** ni de la **suspensión temporal del contrato**.

Pronunciamientos finales

Las partes y el ministerio público guardaron silencio en esta etapa procesal.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Problema jurídico

1- Corresponde a la Sala examinar la legalidad de los actos acusados, a partir de los cargos de apelación formulados por las partes -demandante y demandada- contra la sentencia de primera instancia, que declaró su nulidad parcial.

En concreto, corresponde determinar, de una parte, si el tribunal desconoció los principios de justicia rogada y congruencia al declarar la firmeza de las autoliquidaciones de marzo a septiembre de 2012 y si, para esos periodos, resultaba aplicable el término previsto en el artículo 714 del ET o el término de 5 años invocado por la UGPP con fundamento en el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, así como el alcance de la orden de devolución impartida; y, de otra, si prosperan los reparos de la demandante relativos a la competencia de la UGPP y a la inaplicación del Decreto 575 de 2013, a la firmeza de los aportes al subsistema de salud de octubre de 2012 y a la vulneración de la prohibición de *non reformatio in pejus*, así como los formulados frente a los ajustes al IBC por vacaciones disfrutadas, pagos anticipados de vacaciones, medios de transporte y alimentación. No serán objeto de pronunciamiento los cargos decididos por el tribunal que no fueron cuestionados en los recursos de apelación, relativos a la competencia de los funcionarios que intervinieron durante la fiscalización para decidir sobre las prórrogas y requerir información adicional, la falta de liquidación de los intereses moratorios en la liquidación oficial y los ajustes derivados de la novedad de suspensión temporal del contrato de trabajo.

Por metodología, la Sala resolverá en primer lugar los reparos de carácter procesal que, de prosperar, podrían incidir en la validez de la actuación administrativa o determinar el alcance del análisis de fondo. Luego examinará los cuestionamientos sustanciales relacionados con la determinación del IBC. Por esta razón, los cargos no se abordarán necesariamente en el orden propuesto por los apelantes.

Análisis del caso concreto

2- En relación con la **competencia**, la actora formuló en la demanda dos cuestionamientos: de una parte, sostuvo que los funcionarios de la UGPP que intervinieron durante la fiscalización, en concreto, los que decidieron sobre el otorgamiento de prórrogas para la entrega de información y requirieron aclaraciones y/o documentos adicionales, carecían de competencia, lo que, a su juicio, derivó en el recaudo de material probatorio ilegal y en la nulidad de los actos; y, de otra, controvirtió la competencia de los funcionarios que expidieron el acto previo y los actos demandados, para lo cual solicitó la **inaplicación** del Decreto 575 de 2013 por inconstitucional. El tribunal consideró que la UGPP tenía desde su creación facultades de fiscalización y determinación de las contribuciones parafiscales y que los Decretos 5021 de 2009 y 575 de 2013 distribuyeron esas funciones entre sus dependencias con fundamento en los artículos 189.16 de la CP y 54 de la Ley 489 de 1998, y no en las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 1151 de 2007. Concluyó que los funcionarios que intervinieron en la actuación administrativa eran competentes, sin pronunciarse expresamente sobre la solicitud de inaplicación del Decreto 575 de 2013. En la apelación, la demandante sostuvo que el Decreto 5021 de 2009, que distribuyó las funciones entre las dependencias de la UGPP, fue expedido por fuera del término de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 y que el Decreto 575 de 2013 no podía subsanar esa irregularidad. Frente al Decreto Ley 169 de 2008, invocado en la sentencia, afirmó que este únicamente estableció funciones generales y no las competencias específicas de las dependencias de la entidad. Agregó que el

tribunal confundió las facultades de la entidad con la competencia de sus funcionarios y reiteró la solicitud de inaplicación por inconstitucionalidad del Decreto 575 de 2013.

Así, dado que en la apelación no se formuló reparo frente a la competencia de los funcionarios que intervinieron durante la fiscalización para decidir sobre las prórrogas y requerir información adicional, el análisis en esta instancia se concretará en los cuestionamientos relativos a la competencia de los funcionarios que expidieron el requerimiento para declarar y/o corregir y los actos demandados, así como la solicitud de inaplicación del Decreto 575 de 2013.

La Sección ha sostenido de manera reiterada que las facultades extraordinarias conferidas al presidente de la república por el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 fueron ejercidas mediante los Decretos Leyes 168[9] y 169[10] de 2008, expedidos dentro del término de 6 meses allí previsto. En cambio, los Decretos 5021 de 2009[11] y 575 de 2013[12], mediante los cuales se estableció o modificó la estructura de la UGPP y se distribuyeron las funciones entre sus dependencias, fueron expedidos en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 189.16 de la CP, con sujeción al artículo 54 de la Ley 489 de 1998. En consecuencia, estos últimos decretos no estaban sujetos al término de 6 meses previsto en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, por lo que su expedición con posterioridad no determina la incompatibilidad constitucional alegada por la demandante ni justifica su inaplicación[13].

El hecho de que el Decreto Ley 169 de 2008 no hubiera distribuido detalladamente las funciones entre las dependencias de la UGPP no impedía que el Gobierno lo hiciera posteriormente en ejercicio de la potestad prevista en el artículo 189.16 de la CP. Así, para la época en la que se expidieron el requerimiento para declarar y/o corregir -16 de septiembre de 2014-, la liquidación oficial -11 de febrero de 2015- y el acto que decidió el recurso de reconsideración -03 de febrero de 2016-, el Decreto 575 de 2013 atribuía a la Subdirección de Determinación de Obligaciones la competencia para proferir los requerimientos y las liquidaciones oficiales, y a la Dirección de Parafiscales la de resolver los recursos de reconsideración. En este caso, los dos primeros fueron expedidos por la subdirectora de determinación de obligaciones y el último por el director de parafiscales, de manera que fueron proferidos por los funcionarios a quienes correspondía el ejercicio de esas competencias. En consecuencia, acorde con los precedentes reiterados, no procede la inaplicación del Decreto 575 de 2013 y no prospera el reparo de la demandante relativo a la falta de competencia de los funcionarios que expidieron los citados actos.

3- En cuanto a la **firmeza** de las autoliquidaciones, en la demanda la actora cuestionó la aplicación retroactiva de la Ley 1607 de 2012 y del Decreto 575 de 2013, sin formular un cargo autónomo sobre aquella. El tribunal consideró que ese cuestionamiento permitía examinar la firmeza y, con fundamento en el artículo 714 del ET, declaró en firme las autoliquidaciones de marzo a septiembre de 2012. La UGPP cuestionó esa decisión porque, a su juicio, desconoció los principios de justicia rogada y congruencia al pronunciarse sobre un asunto no planteado en la demanda. Sostuvo que la sentencia del 10 de noviembre de 2022 -exp. 26211-[14], invocada por el tribunal como sustento de su

[9]Por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera Administrativa de la UGPP.
[10]Por el cual se establecen las funciones de la UGPP, y se armoniza el procedimiento de liquidación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social.
[11]Por el cual se establece la estructura y organización de la UGPP y las funciones de sus dependencias.
[12]Por el cual se modifica la estructura de la UGPP y se determinan las funciones de sus dependencias.
[13]Sentencia del 15 de octubre de 2021 (exp. 23623, MP: Stella Jeannette Carvajal Basto), reiterada en las sentencias del 24 de febrero de 2022 (exp. 24670, MP: Stella Jeannette Carvajal Basto); del 30 de junio, 18 y 25 de agosto de 2022 (exps. 24815, 25486 y 26284, MP: Myriam Stella Gutiérrez Argüello); y del 11 de mayo de 2023 (exp. 26612, MP: Myriam Stella Gutiérrez Argüello). Sobre las facultades de fiscalización y determinación de la UGPP, cfr. la sentencia del 04 de abril de 2024 (exp. 26941, MP: Wilson Ramos Girón)
[14]MP: Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

decisión, correspondería a un supuesto diferente, y pidió tener en cuenta la sentencia del 25 de mayo de 2023 -exp. 27174-[15], en la que, según indicó, la Sección consideró que no correspondía declarar la firmeza cuando ese asunto no había integrado la controversia. Agregó que resultaba aplicable el término de 5 años previsto en el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, por lo que consideró que las autoliquidaciones de esos periodos no estaban en firme.

En virtud del principio de justicia rogada, corresponde al demandante delimitar el control de legalidad mediante las pretensiones y el concepto de violación formulados en la oportunidad legal —demanda o su reforma—, por lo que el juez no puede examinar de oficio motivos de ilegalidad distintos de los propuestos. A su vez, el principio de congruencia exige, en su dimensión externa, correspondencia entre la controversia planteada por las partes en la demanda y su contestación y lo decidido en la sentencia, de manera que el juez no puede pronunciarse sobre aspectos ajenos a ese marco -*extra petita*-, conceder más de lo pedido -*ultra petita*- ni dejar de resolver cuestiones sometidas a su decisión -*citra petita*-.

En ese marco, la Sección ha sostenido de manera reiterada que el término previsto en el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 solo resulta aplicable cuando el plazo para revisar las autoliquidaciones comenzó a correr después de su entrada en vigor -26 de diciembre de 2012-. Si el término había iniciado antes, continúa rigiéndose por el régimen anterior, esto es, por el artículo 714 del ET, aplicable por remisión del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007. También ha precisado que el estudio de firmeza no desconoce el principio de congruencia de la sentencia cuando deriva del cargo formulado en la demanda respecto de la aplicación temporal de las normas[16], pues constituye una consecuencia del análisis del régimen temporal aplicable.

En este caso, aunque la demandante no formuló un cargo autónomo de firmeza, desde la demanda cuestionó la aplicación retroactiva de la Ley 1607 de 2012 y del Decreto 575 de 2013. De modo que, al resolver ese cargo, el *a quo* podía establecer el régimen temporal aplicable y las consecuencias que de este se derivaban respecto de la firmeza de las autoliquidaciones. Así, no examinó de oficio un motivo de ilegalidad distinto del propuesto ni decidió por fuera o más allá de la controversia planteada, por lo que no desconoció los principios de justicia rogada y congruencia, ni incurrió en un fallo *extra* o *ultra petita*.

La circunstancia de que en la sentencia del 10 de noviembre de 2022 -exp. 26211-, invocada por el tribunal, la demandante hubiera sustentado la irretroactividad de la Ley 1607 de 2012 en la aplicación del término de firmeza previsto en el artículo 714 del ET no impide aplicar al presente asunto la regla allí prevista, según la cual el estudio de firmeza resulta procedente cuando deriva del cuestionamiento formulado en la demanda respecto de la aplicación temporal de las normas[17], supuesto que también se presenta en este caso. La sentencia del 25 de mayo de 2023 -exp. 27174- invocada en el recurso de apelación, no conduce a una conclusión distinta, pues corresponde a un supuesto diferente. En esa oportunidad, la Sección no advirtió «discusión alguna sobre la firmeza de las declaraciones en los términos establecidos en el artículo 714 ibidem» y destacó que la firmeza a la que se aludió en las pretensiones de la demanda «no fue en el sentido de alegar que la Administración perdió la competencia temporal para fiscalizar las declaraciones privadas, sino que era la

[15] *Ibidem*.
[16] Sentencias del 30 de junio de 2022 (exp. 24963, MP: Julio Roberto Piza Rodríguez); del 14 de julio y del 10 de noviembre, ambas de 2022 (exps. 26024 y 26211, MP: Myriam Stella Gutiérrez Argüello); y del 23 de marzo y del 21 de septiembre, ambas de 2023 (exps. 26106 y 27087, MP: Stella Jeannette Carvajal Basto)
[17] De forma expresa se indicó: «(…) en otras ocasiones en las que el tribunal al resolver el cargo de aplicación retroactiva de las normas ha declarado la firmeza de las declaraciones y la UGPP apela estas decisiones, la Sala ha manifestado que no se vulnera el principio de congruencia de las sentencias, pues el estudio de esta figura (firmeza) deviene del cargo de nulidad planteado sobre la aplicación de las normas vigentes a la ocurrencia de los hechos».

consecuencia de la declaratoria de legalidad de éstas», por lo que esa materia no debía ser objeto de pronunciamiento en la sentencia. En este caso, en cambio, el examen de la firmeza deriva del cargo expresamente formulado en la demanda respecto de la aplicación retroactiva de la Ley 1607 de 2012 y del Decreto 575 de 2013.

Finalmente, no prospera el argumento según el cual resultaba aplicable el término de 5 años previsto en el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, pues, como se indicó, esa disposición rige los términos que comenzaron a correr después de su entrada en vigor, mientras que los iniciados con anterioridad continúan sometidos al régimen precedente, esto es, al término previsto en el artículo 714 del ET por remisión del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007. Como la UGPP no formuló reparo respecto del cómputo efectuado por el tribunal para concluir que las autoliquidaciones de marzo a septiembre de 2012 estaban en firme, no se efectuará un nuevo análisis sobre ese aspecto.

Por su parte, la demandante cuestionó que la firmeza declarada por el tribunal no comprendiera los aportes al subsistema de salud correspondientes a octubre de 2012. Sostuvo que, para ese periodo, las cotizaciones a salud se pagaban anticipadamente sobre la nómina del mes anterior, por lo que las correspondientes a octubre de 2012 se causaron en septiembre del mismo año y, en consecuencia, también se encontrarían en firme. Al respecto, conforme al artículo 1 del Decreto 2236 de 1999, por tratarse de un riesgo cubierto mediante el pago anticipado de los aportes, para su cálculo debía tomarse el valor de la nómina pagada o de los ingresos percibidos en el mes calendario anterior a aquel que se buscaba cubrir. De modo que la referencia al mes anterior determinaba la base para calcular el aporte destinado a cubrir el periodo siguiente, pero no modificaba el periodo al que correspondía la autoliquidación.

En consecuencia, para establecer la firmeza de la autoliquidación de salud correspondiente a octubre de 2012, debe tenerse en cuenta el vencimiento del plazo previsto para su presentación y pago. Conforme con los artículos 1 y 2 del Decreto 1670 de 2007[18], para un aportante como la demandante, cuyos dos últimos dígitos del NIT son 51 -sin dígito de verificación-, ese vencimiento correspondía al quinto día hábil del mes si contaba con 200 o más cotizantes, y al séptimo día hábil si tenía menos de 200, esto es, al 5 o 9 de octubre de 2012, respectivamente. Así, cualquiera que fuera el número de cotizantes de la actora, cuando se notificó el requerimiento para declarar y/o corregir, el 03 de octubre de 2014, no había transcurrido el término de dos años previsto en el artículo 714 del ET; por lo tanto, la autoliquidación correspondiente al subsistema de salud de octubre de 2012 no se encontraba en firme.

En conclusión, no prosperan los reparos de la UGPP contra la declaratoria de firmeza de las autoliquidaciones de marzo a septiembre de 2012, ni de la demandante dirigidos a extender dicha firmeza a la autoliquidación correspondiente al subsistema de salud de octubre de 2012.

4- Respecto de la vulneración del principio de ***non reformatio in pejus***, en la demanda la actora alegó que, al resolver el recurso de reconsideración, la UGPP incrementó para determinados trabajadores y periodos el IBC establecido en la liquidación oficial, con lo cual agravó su situación como recurrente y vulneró sus derechos de defensa y contradicción. La entidad se opuso al cargo porque consideró que, al resolver el recurso, podía valorar nuevamente las pruebas aportadas por la recurrente y modificar los ajustes, y sostuvo, a partir del análisis de unos trabajadores[19], que la determinación efectuada se

[18]Por medio del cual se ajustan las fechas para el pago de aportes al Sistema de la Protección Social y para la obligatoriedad del uso de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes.
[19]La UGPP analizó, a título de muestra, los casos de Murillo Ibarguen Wilton Alirio, Vergel Sandoval Giovanny, Valois Bibiana Georgina, Pinzón Delgado Elkin Yesid, Peruela Ortiz Víctor Alfonso y Bedoya Varela Luis Alfonso. De estos, los 3 primeros

ajustó a la normativa aplicable. El tribunal no se pronunció sobre este cargo. En la apelación, la demandante reprochó esa omisión y reiteró el planteamiento respecto de los 144 registros relacionados en la hoja «DIFERENCIAS IBC», de los cuales señaló que, como consecuencia de la firmeza declarada respecto de las autoliquidaciones de marzo a septiembre de 2012, subsisten 86 registros por analizar. Como el tribunal omitió pronunciarse sobre este cargo y la demandante reiteró el cuestionamiento en la apelación, corresponde a la Sala resolverlo en esta instancia.

Revisada la prueba aportada con la demanda, en particular el listado completo de 144 registros contenidos en el CD anexo, y contrastada con el anexo de la resolución que decidió el recurso de reconsideración, se advierte que, en efecto, se registran 144 casos, correspondientes a los periodos comprendidos entre junio de 2012 y febrero de 2013 —todos relativos a ajustes por inexactitud en el subsistema de pensiones—, en los que el IBC determinado al decidir dicho recurso fue superior al establecido en la liquidación oficial. De estos, 58 corresponden a los periodos de junio a septiembre de 2012, respecto de los cuales se confirmó la firmeza de las autoliquidaciones. En consecuencia, como lo afirma la demandante, subsisten 86 registros de los periodos de octubre de 2012 a febrero de 2013, frente a los cuales procede determinar si el incremento del IBC al decidir el recurso de reconsideración desconoció la prohibición de *non reformatio in pejus*.

El principio de *non reformatio in pejus*, como garantía del debido proceso, en sede administrativa impide agravar la situación del recurrente al decidir el recurso interpuesto contra el acto de determinación. Tratándose de aportes al Sistema de la Protección Social, aunque mediante la PILA el aportante liquida de manera integrada los aportes correspondientes a uno o varios cotizantes, la autoliquidación se detalla respecto de cada cotizante y de los diferentes subsistemas[20]. De ahí que su inclusión en una misma planilla no desvirtúe la individualización de los aportes allí liquidados.

En concordancia con esa estructura, al controlar los ajustes determinados por la UGPP, la Sección ha aplicado el principio de *non reformatio in pejus* frente al IBC determinado para cotizantes y periodos concretos. Así, cuando al efectuar el cálculo ha obtenido un IBC superior al determinado en los actos demandados, se ha abstenido de incrementarlo para no agravar la situación del aportante[21]. Esa aplicación se ha efectuado incluso cuando la resolución que decidió el recurso de reconsideración redujo el valor total de los ajustes determinados en la liquidación oficial, lo que evidencia que la disminución global de la obligación no descarta, por sí sola, la vulneración de la garantía respecto de los ajustes individualmente considerados[22]. Además, la Sección ha precisado que, al resolver el recurso, no puede agravarse la situación del administrado, pues ello impide controvertir esa nueva determinación, dado que dicho acto pone fin al debate en sede administrativa[23].

---

corresponden a 4 de los 144 registros identificados por la demandante -Murillo y Vergel, junio de 2012, y Valois, junio y agosto de 2012, periodos declarados en firme.

[20]Cfr. el artículo 9 de la Resolución 01747 de 2008 del Ministerio de la Protección Social, vigente para los periodos discutidos, por la que se adoptó el diseño y contenido para el formulario único o planilla integrada de liquidación y pago de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y de aportes parafiscales – PILA. Al regular el Registro Tipo 2, liquidación detallada de aportes, dispuso que existe un registro por cada cotizante incluido en el formulario y que en este se reportan las novedades y la liquidación correspondiente a los diferentes subsistemas del Sistema de la Protección Social.

[21] Sentencia del 08 de septiembre de 2022 (exp. 25958, MP: Myriam Stella Gutiérrez Argüello). En ese asunto, la liquidación oficial determinó ajustes por $264.440.200 y la resolución que decidió el recurso de reconsideración los redujo a $138.722.126. No obstante, al calcular el IBC de una trabajadora para un periodo determinado, la Sala obtuvo un valor superior al fijado por la UGPP y mantuvo este último en aplicación del principio de *non reformatio in pejus*. La providencia, además, -p.32- individualizó los ajustes objeto del restablecimiento por trabajador, subsistema y periodo.

[22] Distinto es el caso de la sentencia del 21 de septiembre de 2023 (exp. 26915, MP: Milton Chaves García). En esa oportunidad, la Sala descartó la vulneración del principio *non reformatio in pejus* al advertir que el valor total de los ajustes determinado en la liquidación oficial, por $886.259.133, fue reducido a $295.175.133 al resolverse el recurso de reconsideración. Sin embargo, el supuesto allí analizado difiere del presente, pues el cuestionamiento consistía en que la resolución de reconsideración habría incluido periodos que, según la demandante, no habían sido objeto de la liquidación oficial, y no en el incremento del IBC respecto de cotizantes y periodos específica e individualmente considerados, como ocurre en este caso.

[23]Sentencia del 22 de julio de 2021 (exp. 25455, MP: Myriam Stella Gutiérrez Argüello)

Al aplicar la anterior regla a los 86 registros subsistentes —acorde al anexo de la demanda—[24] y contrastar su información con los anexos de la liquidación oficial y de la resolución que decidió el recurso de reconsideración, se evidenció que, en todos ellos, para el mismo cotizante, periodo y subsistema de pensiones, el IBC fijado al resolver el recurso de reconsideración fue superior al determinado en la liquidación oficial. Esos registros corresponden a los periodos de octubre, noviembre y diciembre de 2012, y enero y febrero de 2013.

En efecto, a título ilustrativo, esta situación se evidencia, entre otros, en los casos de Brandon Camilo Monroy Rodríguez, por noviembre de 2012, cuyo IBC pensional pasó de $704.000 en la liquidación oficial a $792.000 en reconsideración, y de Edith Jazmín Castro Hincapié, por diciembre de 2012, cuyo IBC pasó de $688.000 en la liquidación oficial a $919.000 en reconsideración. Así, aunque en estos registros el ajuste disminuyó como consecuencia de la validación de pagos adicionales, al resolver el recurso de reconsideración, la UGPP modificó al alza el IBC determinado para los respectivos cotizantes y periodos en la liquidación oficial y mantuvo un ajuste a cargo que continuó siendo objeto de discusión.

En esas condiciones, aunque al resolver el recurso de reconsideración disminuyó el valor global de los ajustes, la UGPP agravó la situación de la recurrente respecto de los 86 registros al incrementar el IBC pensional fijado en la liquidación oficial para el respectivo cotizante y periodo. Como ese incremento fue introducido en el acto que puso fin al debate en sede administrativa, sin que la aportante pudiera controvertirlo en dicha sede, se vulneró el principio de *non reformatio in pejus*. En consecuencia, al efectuar la reliquidación ordenada en esta providencia, la UGPP deberá mantener, como límite para esos registros, el IBC determinado en la liquidación oficial.

5- Respecto de las **vacaciones disfrutadas**, la demandante cuestionó los ajustes efectuados por la UGPP porque, a su juicio, para determinar los aportes a salud y pensión durante esa novedad no se tomó el último IBC reportado antes del inicio del descanso, conforme con el artículo 70 del Decreto 806 de 1998. La UGPP sostuvo que aplicó esa misma regla. El tribunal examinó los 10 casos individualizados en la demanda —a título de ejemplo— y concluyó que la UGPP había aplicado correctamente esa disposición. En la apelación, la demandante cuestionó, de una parte, que solo se hubieran analizado esos casos, pese a que el cargo comprendía 262 registros relacionados en el archivo Excel aportado con la demanda y, de otra, insistió en el desconocimiento del artículo 70 del Decreto 806 de 1998, porque para liquidar los aportes correspondientes a las vacaciones debía utilizarse el último IBC reportado antes de su disfrute. Para sustentar el reparo, reiteró la diferencia entre los conceptos pagados en nómina y los reportados mediante la PILA.

En cuanto al número de registros examinados, la circunstancia de que el *a quo* hubiera verificado los 10 casos identificados por la propia demandante como ejemplos no desvirtúa, por sí sola, la conclusión del tribunal respecto de los ajustes cuestionados[25]. Lo relevante es establecer si el examen de esos casos permite corroborar o descartar el error que la demandante atribuyó a la determinación efectuada por la UGPP, pues, al haberlos seleccionado la propia actora como ejemplos de la irregularidad alegada respecto de los 262 registros, su examen permite contrastar la tesis en que sustentó el cargo. De ahí que los casos seleccionados como ejemplos deberían reflejar la irregularidad que se atribuye al ajuste, sin que corresponda trasladar al juez la carga de

[24]De los 144 registros inicialmente identificados con incremento del IBC en el recurso de reconsideración, se excluyeron 58 correspondientes a los periodos de junio a septiembre de 2012, respecto de los cuales se declaró la firmeza. En consecuencia, el análisis comprende los 86 registros restantes.
[25]Análisis y conclusión avalada en segunda instancia.

examinar individualmente cada uno de los registros que integran el universo de ajustes cuestionados en procura de identificar alguno que evidencie el error invocado.

Por otra parte, la discusión sobre la determinación del IBC durante las vacaciones ya había sido planteada en sede administrativa. Durante el trámite del recurso de reconsideración, la UGPP recaudó información adicional sobre las vacaciones disfrutadas por los trabajadores -incluida la certificación de la representante legal- y, al decidirlo, reconoció que, conforme con el artículo 70 del Decreto 806 de 1998, para los aportes a salud y pensión debía tomarse el último IBC reportado antes del inicio del descanso. A partir de la información recaudada, corrigió las inconsistencias que encontró en la liquidación oficial y mantuvo los demás ajustes al considerar que aplicaba dicha regla.

Así, no existe controversia respecto de la norma aplicable ni sobre que, durante las vacaciones, los aportes a salud y pensión deben determinarse tomando como referencia el IBC del periodo anterior al inicio de su disfrute. A fin de verificar el reparo formulado contra la sentencia, se revisa el caso correspondiente al trabajador Fabián Andrés Saavedra López, respecto de junio de 2013, analizado por el tribunal.

En relación con ese trabajador, la certificación expedida por la representante legal de la demandante, con fundamento en los comprobantes, auxiliares, nóminas y libros oficiales de contabilidad —que hace parte de los antecedentes administrativos—, registra que en junio de 2013 laboró 11 días y disfrutó 19 días de vacaciones, estas últimas por la suma de $375.567[26]. Sin embargo, la UGPP había determinado para mayo de 2013 un IBC de $764.000 y, al aplicar esa base a los mismos 19 días de vacaciones, se obtiene un valor de $483.867[27], al que se adicionaron $217.434 correspondientes a los 11 días laborados, para un total de $701.301, cifra que, aproximada a miles, corresponde al IBC de $701.000 registrado por la entidad para junio de 2013[28]. La diferencia radica, entonces, en que la demandante sustenta el reparo en el IBC originalmente reportado en la planilla del periodo anterior, por $593.000, mientras que la comprobación de los valores registrados en el SQL resulta consistente con la utilización del IBC determinado para ese mismo periodo como resultado de la fiscalización, por $764.000.

La misma metodología puede verificarse a partir de los valores registrados respecto de Johnny Andrés Rojas Piragauta -abril de 2013-, otro de los trabajadores individualizados por la demandante y examinado por el tribunal. La certificación expedida por la representante legal de la demandante, con fundamento en los comprobantes, auxiliares, nóminas y libros oficiales de contabilidad —que hace parte de los antecedentes administrativos—, registra que en abril de 2013 laboró 21 días y disfrutó 9 días de vacaciones, estas últimas por la suma de $177.900[29]. Sin embargo, la UGPP había determinado para marzo de 2013 un IBC de $650.000 y, al aplicar esa base a los mismos 9 días de vacaciones, se obtiene un valor de $195.000[30], al que se adicionaron $415.100 correspondientes a los 21 días laborados, para un total de $610.100, cifra que, aproximada a miles, corresponde al IBC de $610.000 determinado por la entidad para abril de 2013. Así, también en este caso, los valores registrados en el SQL son consistentes con la utilización del IBC establecido por la UGPP para el periodo anterior, por $650.000, y no con el inicialmente reportado por la sociedad, por $593.000.

[26]Esta cifra corresponde a liquidar los 19 días de vacaciones sobre el IBC de $593.000 que la sociedad había autoliquidado para mayo de 2013, mes anterior al disfrute ($593.000 / 30 = $19.766,67 x 19 = $375.567)
[27]$764.000 / 30 = $25.466,67 x 19 = $483.867.
[28]En la sentencia apelada, el tribunal registró como IBC del periodo anterior $701.000, aunque el SQL identifica esa suma como el IBC determinado para junio de 2013, mes en el que se disfrutaron las vacaciones. Para mayo de 2013, periodo inmediatamente anterior, la UGPP determinó un IBC de $764.000.
[29]Esta cifra corresponde a liquidar los 9 días de vacaciones sobre el IBC de $593.000 que la sociedad había autoliquidado para marzo de 2013, mes anterior al disfrute ($593.000 / 30 = $19.766,67 x 9 = $177.900)
[30]$650.000 / 30 = $21.666,67 x 9 = $195.000.

La distinción que plantea la apelante entre los conceptos pagados en nómina y los reportados mediante la PILA no modifica lo anterior, pues los primeros corresponden a los pagos reconocidos al trabajador, mientras que mediante la planilla se reporta el IBC sobre el cual se liquidan los aportes al Sistema de Seguridad Social. Esa diferencia no resuelve la controversia, que se concreta en establecer si, para efectos del artículo 70 del Decreto 806 de 1998, debía atenderse exclusivamente el IBC inicialmente reportado en la PILA del periodo anterior o podía considerarse el establecido para ese mismo periodo como resultado de la fiscalización. Como se observa en los casos examinados, los IBC determinados por la UGPP para los meses en que se disfrutaron las vacaciones son consistentes con la aplicación proporcional del IBC fijado por la entidad para el periodo anterior, y no únicamente con el valor inicialmente reportado por el aportante en la PILA.

El artículo 70 del Decreto 806 de 1998 dispone que durante las vacaciones las cotizaciones se causan en su totalidad y que el pago de los aportes debe efectuarse sobre el último salario base de cotización reportado con anterioridad a la fecha en que el trabajador inició su disfrute. Esta regla determina el periodo que debe tomarse como referencia para efectuar la cotización durante esa novedad, sin que el valor inicialmente reportado en la PILA sea inmodificable, pues la administración, en ejercicio de su función fiscalizadora, puede controvertir la liquidación allí contenida y determinar el IBC que legalmente correspondía para ese mismo periodo. En ese evento, corresponde al aportante desvirtuar la determinación efectuada por la UGPP; por ello, no basta con acreditar el valor inicialmente reportado en la PILA, sino que debe demostrarse, de manera concreta, que el IBC determinado por la entidad no se ajusta a la regla prevista en el artículo 70 del Decreto 806 de 1998[31]. Esta facultad presupone que la autoliquidación correspondiente al periodo tomado como referencia pueda ser objeto de modificación, pues, si adquirió firmeza, el IBC allí consolidado debe ser respetado al determinar los aportes correspondientes al periodo en que se disfrutaron las vacaciones.

En los casos examinados, la demandante acreditó que en la PILA de mayo de 2013 había reportado para Fabián Andrés Saavedra López un IBC de $593.000, pero no desvirtuó la determinación efectuada por la UGPP respecto de ese mismo periodo como resultado de la fiscalización por $764.000, ni explicó por qué esa base no podía ser tomada como referencia para liquidar los aportes correspondientes a las vacaciones disfrutadas en junio siguiente. A su vez, los valores registrados en el SQL respecto de Johnny Andrés Rojas Piragauta son consistentes con la aplicación proporcional del IBC de $650.000 determinado para marzo de 2013 al calcular los aportes correspondientes a los 9 días de vacaciones disfrutados en abril siguiente. Por tanto, la sola acreditación del valor inicialmente autoliquidado no demuestra que la entidad hubiera desconocido la regla prevista en el artículo 70 del Decreto 806 de 1998 ni desvirtúa la conclusión del tribunal sobre la legalidad del ajuste, reafirmada en esta instancia. Tampoco la circunstancia de que el cargo comprendiera 262 registros conduce a una conclusión diferente, pues la revisión de dos de los casos seleccionados por la propia demandante como ejemplos no evidencia la irregularidad alegada. En consecuencia, no prospera el cargo.

6- Respecto del **pago anticipado de vacaciones**, la demandante sostuvo que la UGPP incrementó indebidamente el IBC al considerar como ingreso del periodo en que se efectuó el pago valores correspondientes a vacaciones que serían disfrutadas posteriormente. Indicó que esa irregularidad se presentaba en 296 registros relacionados en el archivo Excel aportado con la demanda. La UGPP se opuso al cargo y señaló que, al resolver el recurso de reconsideración, verificó la información aportada por la sociedad,

[31]Sentencia del 16 de septiembre de 2021 (exp. 24649, MP: Myriam Stella Gutiérrez Argüello). La Sala expuso que la UGPP, en ejercicio de su función fiscalizadora, controvirtió la liquidación contenida en las planillas PILA, por lo cual la carga probatoria correspondía a la demandante. En consecuencia, le concernía demostrar en concreto, no con expresiones genéricas, que lo establecido por la entidad no se ajustaba a lo dispuesto en el artículo 70 del Decreto 806 de 1998.

identificó los pagos anticipados destinados al disfrute de vacaciones en periodos posteriores y modificó los ajustes cuando encontró acreditada esa circunstancia. En particular, explicó que contrastó la nómina, los auxiliares contables y la certificación aportada durante la actuación administrativa y recalculó el IBC correspondiente. El tribunal no emitió pronunciamiento sobre este cuestionamiento. La demandante reprochó esa omisión en la apelación y reiteró que el cuestionamiento comprendía 296 registros. En consecuencia, corresponde a la Sala resolver el cargo.

Revisada la actuación administrativa, se advierte que no existe controversia acerca de que la sociedad efectuaba pagos anticipados de vacaciones ni sobre la necesidad de asociarlos con el periodo en el cual estas serían disfrutadas. Al decidir el recurso de reconsideración, la UGPP reconoció expresamente esa práctica y, con fundamento en la certificación aportada por el recurrente, identificó pagos efectuados anticipadamente para vacaciones que serían disfrutadas en meses posteriores. En esos casos realizó el correspondiente ajuste.

De manera que la controversia no radica en la regla aplicada por la administración, sino en establecer si, pese a esa depuración efectuada al resolver el recurso de reconsideración, subsistieron registros en los que se incorporaron al IBC del mes del desembolso valores correspondientes a vacaciones pagadas anticipadamente para ser disfrutadas en periodos posteriores. Para ese efecto, el periodo de disfrute de las vacaciones debe encontrarse acreditado, pues el solo hecho de que su pago se efectúe anticipadamente no determina el periodo al que debe imputarse para establecer el IBC.

Para verificar el reparo, se examina el caso de José Alfredo Rodríguez Cuervo, correspondiente a octubre de 2013, invocado por la actora como ejemplo de irregularidad. En el formato de nómina de ese periodo se registraron 10 días trabajados, 20 días de vacaciones, pagos constitutivos de IBC por $2.100.000 y $1.398.892 por concepto de vacaciones. Si bien, conforme con la estructura del propio formato, este último valor corresponde al pagado en el periodo de vacaciones con independencia del mes en que hubieran sido disfrutadas, la certificación aportada por la sociedad registró para ese trabajador, en octubre de 2013, 20 días de vacaciones por $1.398.892. Esta información coincide con la valoración efectuada por la UGPP al resolver el recurso de reconsideración, oportunidad en la que consideró que el trabajador presentó la novedad de vacaciones disfrutadas en ese periodo y mantuvo el ajuste. Así, las pruebas analizadas no demuestran que el $1.398.892 correspondiera a vacaciones que serían disfrutadas en un periodo posterior; por el contrario, la certificación aportada por la propia sociedad ubica en octubre de 2013 los 20 días de vacaciones a los que corresponde dicho valor.

Así, la revisión del caso seleccionado por la propia apelante como ejemplo no evidencia la irregularidad alegada ni desvirtúa la determinación efectuada por la UGPP. Tampoco la circunstancia de que el cargo comprendiera 296 registros conduce a una conclusión diferente, pues correspondía a la actora demostrar los supuestos de hecho en los que sustentó el reparo, conforme con el artículo 167 del CGP, y el caso invocado para acreditarlo no demuestra que, luego de la depuración efectuada al resolver el recurso de reconsideración, subsistieran ajustes derivados de imputar al mes del desembolso pagos correspondientes a vacaciones que serían disfrutadas posteriormente. En consecuencia, no prospera el cargo.

7- En relación con los pagos por **medios de transporte y alimentación**, la demandante cuestionó los ajustes efectuados por la UGPP porque esos conceptos no remuneraban el servicio y, por tanto, no constituían salario por su naturaleza. Sostuvo que, en esas condiciones, no podían incluirse dentro de los pagos sometidos al límite del 40% previsto

en el artículo 30 de la Ley 1393 de 2010. La UGPP sostuvo que, aunque se trataba de conceptos no salariales, debían computarse para establecer dicho límite y que la parte que lo excediera integraba el IBC de los subsistemas correspondientes. El tribunal advirtió que la administración no controvirtió la «naturaleza no salarial» de esos pagos y constató que incluyó en el IBC únicamente la proporción que excedía el límite del 40% previsto en la citada norma. En el recurso de apelación, la demandante cuestionó la interpretación del artículo 30 de la Ley 1393 de 2010 acogida por el *a quo*, porque esos conceptos no remuneran el servicio y, por tanto, no solo carecen de naturaleza salarial, sino que tampoco pueden incluirse dentro de los pagos sometidos a dicho límite. Para sustentar ese reparo, citó la sentencia de unificación del 09 de diciembre de 2021 (exp. 25185) y solicitó que la corrección se extendiera a los registros afectados por ese criterio.

Sobre el particular, en el archivo SQL —quecontiene el detalle de la determinación efectuada por la UGPP e integra el acto liquidatorio—, el auxilio de alimentación y el auxilio de movilización o medios de transporte fueron clasificados como conceptos de pago no constitutivos de salario. Pese a ello, los tuvo en cuenta para determinar el IBC de salud, pensión y riesgos laborales en la proporción que excediera el 40% de la remuneración, por considerar aplicable el artículo 30 de la Ley 1393 de 2010.

Al respecto, en la sentencia de unificación del 09 de diciembre de 2021[32], la Sección precisó que el límite previsto en el artículo 30 de la Ley 1393 de 2010 opera respecto de factores que, pese a tener naturaleza salarial, las partes pactaron que no integrarían el IBC. En cambio, los pagos que por su naturaleza no constituyen salario, porque no remuneran directamente el servicio, no integran el IBC ni están sometidos a dicho límite.

En este caso, el propio tribunal reconoció que la administración no controvirtió la naturaleza no salarial de los pagos por medios de transporte y alimentación y constató que fueron incluidos en el IBC por aplicación del límite del 40%. Sin embargo, avaló ese tratamiento al considerar que los pagos no constitutivos de salario debían incluirse en el cálculo previsto en la citada norma. Esa interpretación no se ajusta a la regla de unificación señalada, pues, como se estableció en los actos demandados, los conceptos discutidos no constituían salario por su naturaleza —aspecto no discutido por las partes—; no procedía someterlos al límite del 40%, que opera respecto de los factores salariales que las partes hayan pactado excluir del IBC y no frente a aquellos que, por su esencia o naturaleza, no remuneran el servicio.

En consecuencia, prospera el reparo de la apelante —demandante—, por lo que se ordenará a la UGPP eliminar, respecto de los periodos correspondientes a octubre de 2012 en adelante, los ajustes efectuados por los pagos de medios de transporte y alimentación que la propia entidad reconoció como no constitutivos de salario por su naturaleza, pues no integran el IBC ni están sometidos al límite del 40% previsto en el artículo 30 de la Ley 1393 de 2010. En cuanto al cargo general de indebida valoración probatoria, este no prospera, pues el análisis de las pruebas debe efectuarse respecto de cada uno de los ajustes cuestionados, como se hizo en esta providencia, y no de manera general respecto de la actuación de la UGPP.

8- En cuanto a la **devolución** de los mayores valores pagados, el tribunal dispuso que, si como consecuencia de la nulidad parcial de los actos acusados se genera un pago en exceso a favor de la demandante, la UGPP deberá efectuar la devolución conforme con el artículo 311 de la Ley 1819 de 2016. Precisó que las sumas objeto de devolución devengarán intereses moratorios de acuerdo con lo previsto en esa disposición. La UGPP cuestionó esa decisión porque el citado artículo 311 establece un procedimiento especial

[32]Exp. 25185, MP: Milton Chaves García.

en el que corresponde a la entidad expedir la orden de devolución, mientras que son las administradoras que recibieron los recursos quienes deben efectuar materialmente el reintegro dentro de los dos meses siguientes a la notificación de aquella. Solo vencido ese plazo se causan intereses moratorios, a cargo de las respectivas administradoras y a la tasa de interés bancario corriente. Por lo anterior, solicitó revocar o aclarar la orden impartida por el *a quo*.

La Sala ha precisado que, cuando como consecuencia de la nulidad total o parcial de los actos de determinación expedidos por la UGPP se generan valores pagados en exceso por concepto de aportes al Sistema de la Protección Social, procede ordenar su devolución conforme con el procedimiento especial previsto en el artículo 311 de la Ley 1819 de 2016. En ese trámite, corresponde a la UGPP expedir, dentro de los 30 días hábiles siguientes a la ejecutoria de la sentencia, el acto administrativo que ordene la devolución a las administradoras que recibieron los recursos, las cuales deben efectuarla dentro de los dos meses siguientes a su notificación. Vencido ese término sin que se realice el pago, se causan a cargo de estas los intereses moratorios previstos en la misma disposición. También se ha expuesto que no procede reconocer corrección monetaria o indexación, dado el carácter especial de ese régimen[33].

En esas condiciones, no prospera el reparo de la UGPP, pues el tribunal ordenó que, de ser procedente la devolución como consecuencia de la nulidad parcial de los actos acusados, esta se efectuara conforme con el procedimiento previsto en el artículo 311 de la Ley 1819 de 2016. Dada la claridad de la orden impartida, esta no requiere aclaración.

En síntesis, no prosperan los reparos de la demandante relativos a la falta de competencia y a la pretendida inaplicación del Decreto 575 de 2013, a la firmeza de los aportes al subsistema de salud de octubre de 2012, a las vacaciones disfrutadas, a los pagos anticipados de vacaciones y a la indebida valoración probatoria. En cambio, prosperan los relacionados con la vulneración de la prohibición de *non reformatio in pejus*, respecto de los 86 registros restantes —no cobijados por la firmeza y enlistados en el anexo de la demanda— para el subsistema de pensiones, y el relacionado con los ajustes efectuados respecto de los pagos por medios de transporte y alimentación. Tampoco prosperan los reparos formulados por la UGPP sobre la firmeza de las autoliquidaciones de marzo a septiembre de 2012 y la orden de devolución impartida por el tribunal.

En consecuencia, se modificará la sentencia apelada, en el sentido de declarar la nulidad parcial de los actos demandados por las razones expuestas y, a título de restablecimiento del derecho, ordenar a la UGPP reliquidar los aportes, para lo cual deberá: (i) excluir los ajustes correspondientes a las autoliquidaciones de marzo a septiembre de 2012, a causa de su firmeza, la cual deberá respetarse cuando el IBC correspondiente a alguno de esos periodos deba tomarse como referencia para determinar los aportes de un periodo posterior, como ocurre respecto de las vacaciones disfrutadas; (ii) respecto de los 86 registros afectados por la vulneración del principio de *non reformatio in pejus*, determinar los aportes al subsistema de pensiones sin que el IBC pueda superar el establecido en la liquidación oficial para el respectivo cotizante y periodo; y (iii) excluir del cálculo del límite del 40% previsto en el artículo 30 de la Ley 1393 de 2010 los pagos por medios de transporte y alimentación que la administración reconoció como no constitutivos de salario por su naturaleza, respecto de los periodos correspondientes a octubre de 2012 en adelante. Determinados los aportes conforme con esos parámetros, deberá reliquidar la sanción por inexactitud sobre los ajustes que subsistan. Si como consecuencia de la reliquidación se determina un pago en exceso a favor de la demandante, se deberá

[33]Sentencia del 29 de junio de 2023 (exp. 27166, MP: Wilson Ramos Girón). Reiterada en las sentencias del 19 de julio de 2023 y del 23 de mayo de 2024 (exps. 26571 y 27724, MP: Wilson Ramos Girón).

proceder a su devolución en los términos del artículo 311 de la Ley 1819 de 2016, incluidos los intereses moratorios que, de ser procedentes, se causarán acorde con esa disposición. Se mantendrá la negativa de las demás pretensiones de la demanda.

Conclusión

9- Por lo razonado en precedencia, se establece que: (i) la competencia de la UGPP para fiscalizar y determinar las contribuciones parafiscales de la protección social deriva del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007. El Decreto 575 de 2013, que distribuyó las funciones entre las dependencias de la entidad, fue expedido en ejercicio de las facultades previstas en los artículos 189.16 de la CP y 54 de la Ley 489 de 1998, y no de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, por lo que no estaba sujeto al término de 6 meses allí previsto; (ii) respecto de los periodos anteriores a la entrada en vigor de la Ley 1607 de 2012, las autoliquidaciones de aportes estaban sometidas al término de firmeza de 2 años previsto en el ET, aplicable por remisión del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007. El examen de firmeza no desconoce los principios de justicia rogada y congruencia cuando deriva del cuestionamiento planteado en la demanda respecto de la aplicación temporal de las normas. El pago anticipado de los aportes al subsistema de salud determina la base para calcular la cotización del periodo siguiente, pero no modifica el periodo al que corresponde la autoliquidación; (iii) se vulneró la prohibición de *non reformatio in pejus* respecto de los 86 registros al incrementar el IBC pensional fijado en la liquidación oficial con ocasión del recurso de reconsideración; (iv) durante las vacaciones, los aportes deben liquidarse sobre el último salario base de cotización reportado antes del inicio de su disfrute, conforme al artículo 70 del Decreto 806 de 1998, sin que ello impida a la UGPP, en ejercicio de su función fiscalizadora, controvertir la autoliquidación y determinar el IBC que legalmente correspondía al periodo anterior al disfrute, siempre que la autoliquidación correspondiente a ese periodo no hubiera adquirido firmeza, caso en el cual debe respetarse el IBC consolidado; (v) el pago anticipado de las vacaciones no determina, por sí mismo, el periodo al que debe imputarse para establecer el IBC, pues debe atenderse al periodo de su disfrute, circunstancia que debe estar debidamente acreditada; (vi) los pagos no constitutivos de salario por su naturaleza, porque no remuneran el servicio, no están sometidos al límite del 40% previsto en el artículo 30 de la Ley 1393 de 2010; y (vii) la devolución de los pagos en exceso derivados de la determinación de aportes al Sistema de la Protección Social se rige por el procedimiento especial previsto en el artículo 311 de la Ley 1819 de 2016.

Costas

10- Ante la confirmación de la prosperidad parcial de las pretensiones de la demanda, la Sala se abstendrá de condenar en costas en ambas instancias, conforme con el artículo 365.5 del CGP.

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

FALLA

1. **Modificar** la sentencia apelada, acorde con lo expuesto, la cual queda así:

> Primero: Declarar la nulidad parcial de los actos administrativos demandados.
>
> Segundo: A título de restablecimiento del derecho, declarar la firmeza de las autoliquidaciones correspondientes a los periodos de marzo a septiembre de 2012 y ordenar a la UGPP practicar

una nueva liquidación de aportes, en la que deberá: (i) excluir los ajustes correspondientes a las autoliquidaciones de esos periodos y respetar su firmeza cuando el IBC de alguno de ellos deba tomarse como referencia para determinar los aportes de un periodo posterior, en particular, para establecer la base de cotización correspondiente a las vacaciones disfrutadas; (ii) respecto de los 86 registros afectados por la vulneración del principio de *non reformatio in pejus*, determinar los aportes al subsistema de pensiones sin que el IBC pueda superar el establecido en la liquidación oficial para el respectivo cotizante y periodo; y (iii) excluir del cálculo del límite del 40% previsto en el artículo 30 de la Ley 1393 de 2010 los pagos por medios de transporte y alimentación que la administración reconoció como no constitutivos de salario por su naturaleza, respecto de los periodos correspondientes a octubre de 2012 en adelante. Determinados los aportes conforme con esos parámetros, deberá reliquidar la sanción por inexactitud sobre los ajustes que subsistan.

Si como consecuencia de la reliquidación se determina un pago en exceso a favor de la demandante, se deberá proceder a su devolución en los términos del artículo 311 de la Ley 1819 de 2016, incluidos los intereses moratorios que, de ser procedentes, se causarán acorde con esa disposición.

Tercero: Negar las demás pretensiones de la demanda.

2. Sin condena en costas en ambas instancias.

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

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(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