



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

**CONSEJERA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**

**Bogotá, D.C., nueve (9) de marzo de dos mil veintitrés (2023)**

<b>Referencia</b>	Nulidad y restablecimiento del derecho
<b>Radicación</b>	25000-23-37-000-2015-00126-01 (26712)
<b>Demandante</b>	CASALIMPIA S.A.
<b>Demandado</b>	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL UGPP
<b>Temas</b>	Liquidación de aportes al Sistema de Seguridad Social. Firmeza de las autoliquidaciones

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de fecha 13 de mayo de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, que decidió lo siguiente:

**PRIMERO: DECLARAR** la **NULIDAD** de la Liquidación Oficial No. RDO 780 de 27 de diciembre de 2013 y de la Resolución No. RDC 287 de 26 de junio de 2014, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho **DECLARAR** la firmeza de las planillas integradas de liquidación de aportes (PILA) presentadas por la sociedad Casalimpia S.A. por los períodos octubre a diciembre de 2008, enero a diciembre de 2009 y 2010, y enero a marzo de 2011.

**TERCERO:** Por no haberse causado ni demostrado, no se condena en costas.

**CUARTO: NOTIFICAR** por correo electrónico la presente providencia a los siguientes correos electrónicos informados por las partes (...)

**QUINTO:** Archivar el expediente, una vez ejecutoriada esta providencia, previas las desanotaciones de rigor.

Se pone de presente que atendiendo a la situación de emergencia sanitaria por la cual atraviesa el País, y de conformidad con lo establecido por el Consejo Superior de la Judicatura en el artículo 5º del Acuerdo PCSJA20-11549 de 7 de mayo de 2020, se deja constancia de que la presente providencia fue aprobada en Sala Virtual de la fecha y su notificación se surtirá en forma electrónica a los correos suministrados por los apoderados de las partes y que serán indicados en la parte resolutive de esta sentencia.”

**ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

Previo Requerimiento para Declarar y/o Corregir nro. 583 del 31 de julio de 2013, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (en adelante UGPP) profirió a la demandante la Liquidación Oficial Nro. RDO 780 del 27 de diciembre de 2013, por las conductas de mora e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos de los aportes al Sistema de la Protección Social por los períodos comprendidos entre octubre de 2008 y marzo de 2011, por la suma de \$1.751.755.900 (fls.113 a 139).



Contra la anterior decisión, se interpuso recurso de reconsideración, el cual fue resuelto mediante Resolución RDC 287 del 26 de junio de 2014, en el sentido de reducir el monto de los ajustes a la suma de \$177.111.300 (fls.34 a 44).

## ANTECEDENTES DEL PROCESO

### Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contemplado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), la parte demandante formuló las siguientes pretensiones (fls.159 y 160)<sup>1</sup>:

**“PRIMERO.-** Que se declare nulo el acto administrativo que se relaciona a continuación, mediante el cual la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales- UGPP, autoliquida los pagos realizados por aportes al Sistema de Protección Social y sanciona al demandante por omisión, mora e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos de los aportes al Sistema de Protección Social, por los períodos comprendidos entre el 1 de octubre de 2008 y el 31 de marzo de 2011, por la suma de CIENTO SETENTA Y SIETE MILLONES CIENTO ONCE MIL TRESCIENTOS PESOS M/CTE (\$177.111.300), al considerar que la sociedad no efectuó los aportes al Sistema de Protección Social con base en el ingreso base de cotización (IBC) correspondiente a los pagos constitutivos de salario.

PERÍODOS DE APORTES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL	LIQUIDACIÓN OFICIAL No.	FECHA
01/10/2008 – 31/03/2011	RDC 287	26 de junio de 2014

**SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, se exonere del pago y se declare que la sociedad CASALIMPIA COLOMBIA S.A., efectuó los aportes al Sistema de Protección Social conforme al ordenamiento vigente y, por lo tanto se declare nula la Resolución No. RDC 287 del 26 de junio de 2014 y la sanción impuesta por la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales.”

A los anteriores efectos, el demandante invocó como violados los artículos 18 y 204 de la Ley 100 de 1993; 49 de la Ley 789 de 2002; 42 de la Ley 1437 de 2011; 127 y 128 del Código Sustantivo del Trabajo y 17 de la Ley 21 de 1982. El concepto de violación se resume de la siguiente manera:

#### 1. Violación de los artículos 18 y 204 de la Ley 100 de 1993 y 17 de la Ley 21 de 1982, por desconocimiento de los pagos realizados por la sociedad

Afirmó que la sociedad liquidó y pagó sus aportes al Sistema de la Protección Social por los períodos discutidos, sin embargo, la UGPP le exige el pago de aportes que ya fueron cancelados, de manera que, era procedente el reconocimiento de esos pagos conforme con la relación anexa a la demanda.

#### 2. Violación de los artículos 18 de la Ley 100 de 1993 y 49 de la Ley 789 de 2002

Indicó que, de conformidad con las normas enunciadas, el IBC de los aportes al Sistema de Seguridad Social y Parafiscales de los trabajadores con salario integral equivalen al 70% de la remuneración, de manera que era imperativo que la entidad aplicara los preceptos legales que regulan la materia sin hacer distinción alguna.

<sup>1</sup> Las pretensiones corresponden a la reforma a la demanda presentada por la interesada



### **3. Violación del artículo 42 de la Ley 1437 de 2011**

Adujo que los actos demandados adolecen de falta de motivación, toda vez que en ellos la entidad no explica claramente las razones de los ajustes. De igual manera, la información contenida en las tablas de los archivos Excel adjuntos a los actos no tienen un orden lógico más allá de clasificar los ajustes por el beneficiario del pago, siendo el contenido de las mismas totalmente desarticulado al no tener agrupadas las sumas de las cifras que finalmente incluyó la UGPP en la parte considerativa de las decisiones. De manera que, los comentarios efectuados en los archivos Excel no podían considerarse como motivación de la actuación administrativa, máxime cuando no existía correspondencia entre los mismos y los argumentos fácticos y jurídicos de la liquidación oficial, trasladándose así la carga al contribuyente de inferir el alcance del cuestionamiento<sup>2</sup>.

### **4. Violación del artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo subrogado por el artículo 15 de la Ley 50 de 1990.**

Señaló que la empresa en las liquidaciones privadas de aportes al Sistema de Seguridad Social y Parafiscales incluyó debidamente los conceptos que deben integrar el IBC según las normas y jurisprudencia que regulan la materia, de manera que, aquellos pagos no salariales tales como los gastos de movilización, auxilio de alimentación, bonificación de retiro, entre otros conceptos no salariales por mandato del artículo 128 del C.S.T., no debieron ser parte de la base gravable de los aportes como lo pretendió la UGPP en los actos acusados, comoquiera que buscan el cabal cumplimiento de las funciones del trabajador y no lo enriquecen.

### **5. De la firmeza de las autoliquidaciones. Violación de los artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 y 156 de la Ley 1151 de 2007<sup>3</sup>**

Afirmó que en este caso ocurrió la firmeza de las declaraciones presentadas por la empresa, comoquiera que a los períodos fiscalizados no les era aplicable el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, que le otorga a la entidad el término de 5 años para fiscalizar a los obligados, dado que esa norma tenía efectos hacía el futuro.

En su lugar, la UGPP debió atender lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 y su remisión expresa al Estatuto Tributario, especialmente en lo relativo al artículo 714, el cual dispone que las declaraciones tributarias quedarán en firme si dentro de los 2 años siguientes al vencimiento del plazo para declarar la Administración no ha notificado el requerimiento especial. Así las cosas, las planillas por los períodos cuestionados se encuentran en firme, porque solo hasta el 21 de marzo de 2014<sup>4</sup>, la actora tuvo conocimiento del proceso de fiscalización mediante el requerimiento de información.

### **6. Violación al artículo 180 de la Ley 1607 de 2012**

Indicó que la entidad resolvió el recurso de reconsideración presentado contra la liquidación oficial, por fuera del término de los 6 meses que establece el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, lo anterior por cuanto el recurso fue presentado el día 22 de enero de 2014, y solo hasta el 29 de julio de 2014 a la sociedad le fue notificada la resolución del mismo, cuando el término era hasta el 22 del mismo mes y año.

<sup>2</sup> Al respecto citó la sentencia C-371 de 1999 y la decisión del Consejo de Estado con radicado 2005-66.

<sup>3</sup> En este cargo se sintetizaron las razones expuestas en los acápite denominados E y F de la demanda.

<sup>4</sup> La actora incurre en una imprecisión en el señalamiento de esta fecha.



En tal contexto, se configuró un silencio administrativo positivo, por tanto, la resolución que desató el recurso de reconsideración gozaba de los efectos de esa figura jurídica.

### Oposición de la demanda

La entidad demandada controvertió las pretensiones de la demanda, con fundamento en lo siguiente (fls.190 a 202):

Respecto al **primer cargo**, expuso que la demandante no explicó las razones por las cuales consideraba como vulneradas las normas invocadas, por lo que no existía congruencia en el cargo formulado. Por el contrario, la UGPP aplicó con total apego en su tenor literal la legislación que regula la materia, tal como podía observarse en los actos acusados y en los archivos de formato Excel que hacen parte integral de éstos.

Sobre el **segundo cargo**, señaló igualmente que, tampoco se explicaron las razones por las que pudo haberse contrariado las normas señaladas por la interesada. Además, puso de presente que, de conformidad con el artículo 49 de la Ley 789 de 2002, la base para el cálculo de los aportes parafiscales de los trabajadores con salario integral corresponde al 70% del mismo, razón por la cual en la resolución que resolvió el recurso de reconsideración expresamente se señaló que los ajustes frente a dichos trabajadores se corrigieron debido en la liquidación se tomó el valor reportado como sueldo sin separar la parte salarial (70%) de la prestacional (30%).

En relación con el tercer cargo, señaló que no era cierto la falta de motivación de los actos acusados, comoquiera que en ellos se hizo un recuento del material probatorio recogido en el proceso y se dio respuesta a cada uno de los planteamientos formulados por la actora, sumado a que los archivos Excel contienen la información pormenorizada de cada trabajador, el mes en que se efectuaron los pagos, el IBC, las conductas y demás elementos que dieron lugar a los ajustes propuestos por la entidad.

Respecto al **cuarto cargo** reiteró que en los actos acusados no se incluyeron ajustes por conceptos de pagos por auxilios de alimentación, vales de gasolina o bonificación por retiro, que el único concepto retirado en la resolución que resolvió el recurso de reconsideración fue el de auxilio de transporte, no siendo tomado en cuenta para la determinación del IBC, de manera que los posibles errores en que se pudieron incurrir al momento de la expedición de la liquidación oficial fueron corregidos posteriormente.

Sobre el **quinto cargo**, relacionado con la firmeza de las declaraciones, señaló que el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 dispuso que la UGPP tendría el término de 5 años, contados a partir de la conducta fiscalizable, para perseguir el debido cumplimiento de las obligaciones parafiscales, por ende, al ser una norma que dispuso una competencia de carácter temporal, su aplicación era inmediata.

En este caso, la entidad inició las acciones de determinación de las obligaciones con la notificación del oficio del 9 de agosto de 2011, donde se le informó a la sociedad las actuaciones tendientes a verificar el correcto cumplimiento de sus obligaciones, oficio que le fue notificado el 10 del mismo mes y año. Adicionalmente, el 12 de octubre de 2011 se le notificó a la demandante el requerimiento de



información, por ende, el proceso de fiscalización inició dentro de los 5 años siguientes a la fecha en que la actora declaró valores inferiores.

Precisó que el Requerimiento para Declarar y/o Corregir Nro. 583 del 31 de julio de 2013, también fue expedido dentro del término del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, en ese orden, no podía predicarse la prescripción ni la carencia de la facultad de fiscalizar por parte de la entidad. De igual manera con anterioridad a la Ley 1607 de 2012, jurisprudencialmente ya se había establecido que el término para adelantar las actuaciones de determinación y cobro de aportes, así como las demás previstas en el artículo 54 de la Ley 383 de 1997, era de 5 años, ello en virtud del artículo 817 del Estatuto Tributario.<sup>5</sup>

Indicó que en materia de parafiscales no era procedente la aplicación de la firmeza contemplada en el artículo 714 del Estatuto Tributario, dado que la remisión que hizo la Ley 1151 de 2007 solo aplicaba para aspectos procedimentales, y siempre y cuando no contrariara la naturaleza del tributo, requisitos que no se cumplían en este caso<sup>6</sup>. Además al estar regulado de manera expresa el término de prescriptivo y de caducidad de la actuación de la UGPP se debía aplicar el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012.

Agregó que el artículo 714 del Estatuto Tributario hacía referencia a etapas procesales y actos administrativos que no fueron previstos por el legislador para la UGPP, a manera de ejemplo ocurría con el requerimiento para declarar y/o corregir el cual era diferente al requerimiento especial que regulaba dicha norma, igualmente las liquidaciones de revisión a declaraciones tributarias, en las cuales se presentaban saldos a favor de los contribuyentes, lo que no ocurría con la declaración y pago de las contribuciones parafiscales.

Adujo que el legislador no previó la firmeza de las planillas de autoliquidación de aportes, lo cual no se dio ni con la expedición de la Ley 1607 de 2012, dado que allí simplemente se estableció el término para dar inicio a las actuaciones de fiscalización a cargo de la entidad.

Expuso que, incluso con anterioridad a la expedición de la Constitución Política de 1991, tanto la jurisprudencia como la doctrina han coincidido en que a las acciones que involucren el recaudo de sumas que por ley están destinadas al reconocimiento de prestaciones de carácter vitalicio, cuyo derecho es imprescriptible e irrenunciable, como los aportes a seguridad social, no es viable aplicar el fenómeno de la prescripción de la acción de cobro.

Respecto al **último cargo** de nulidad expresó que el legislador tampoco contempló el silencio administrativo positivo para el procedimiento de determinación de las contribuciones parafiscales a cargo de la UGPP. Si en gracia de discusión se aceptara la existencia de esta figura, en virtud del artículo 734 del Estatuto Tributario el término para que opere sería el de un año a partir de la interposición en debida forma del recurso de reconsideración. En ese orden, tampoco se cumpliría con el término del silencio de la administración, en la medida que la resolución que resolvió el recurso fue notificada mucho antes del plazo de un año a partir de su presentación.

<sup>5</sup> Al respecto mencionó las sentencias del 30 de julio de 2004, exp.13392, C.P. Ligia López Díaz y del 2 de diciembre de 2010, exp.17365, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

<sup>6</sup> Al respecto citó la sentencia del 18 de mayo de 2006, exp.13961, C.P. Juan Ángel Palacio Hincapié



Precisó que para que operara dicho silencio debía estar expresamente previsto en una disposición legal de carácter especial, lo cual no ocurrió en las normas que regulan los procedimientos de la entidad, que no previeron esa figura.

Por lo anterior, solicitó negar las súplicas de la demanda y su reforma<sup>7</sup>. También se opuso al dictamen pericial solicitado por la demandante.

### **Sentencia apelada**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, declaró la nulidad de los actos acusados por lo que pasa a exponerse:

Precisó que la PILA es el formulario que permite a las personas naturales o jurídicas, liquidar y pagar sus aportes al Sistema de Seguridad Social, por lo que tienen el carácter de autoliquidación privada, en ese orden, le son aplicables las normas relativas a las declaraciones tributarias en lo pertinente. A su vez, la presentación de las declaraciones de contribuciones parafiscales, determina el momento para contabilizar el término de firmeza de las mismas, lo cual también incide en el marco jurídico para efectos de contar el citado término.

Según la información reportada por la actora en los formatos dispuestos por la UGPP, las planillas por los aportes de los períodos fiscalizados fueron presentadas entre el 6 de noviembre de 2008 y el 7 de abril de 2011, luego, para esas fechas estaba vigente el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 que dispuso la remisión al Estatuto Tributario para los procedimientos de liquidación oficial. En ese orden, al no existir norma que regulara lo referente a la firmeza era viable aplicar lo dispuesto en el artículo 714 del Estatuto Tributario.

Explicó que en este caso, el 12 de agosto de 2013, la UGPP notificó a la demandante el requerimiento para declarar y/o corregir, por los períodos de octubre de 2008 a marzo de 2011, y a su vez la sociedad tenía plazo para presentar sus declaraciones, conforme con los dos últimos dígitos de su NIT y el número de empleados, hasta el 5º día hábil de cada mes, según el Decreto 1670 de 2007.

Así las cosas, el término de firmeza de los dos años que prevé el mencionado artículo 714, ocurrió entre el 10 de noviembre de 2010 al 7 de abril de 2013<sup>8</sup>, esta última corresponde a la fecha hasta la cual tenía plazo la entidad para proferir el requerimiento para declarar y/o corregir.

Precisó que de los formatos que dispone la UGPP para que los aportantes reporten la información contenida en las PILA, se desprendía que, por los períodos de octubre de 2008 a marzo de 2011, la sociedad presentó las declaraciones entre los días 6 de noviembre de 2008 y 7 de abril de 2011, sin que la entidad alegara extemporaneidad alguna.

Así las cosas, como en este caso el requerimiento para declarar y/o corregir fue notificado por correo el 12 de agosto de 2013, el Tribunal consideró que a esa fecha las declaraciones cuestionadas ya habían adquirido firmeza. En ese sentido, era procedente la nulidad de los actos acusados, pues dichos períodos eran inmodificables y, a título de restablecimiento del derecho declaró la firmeza de las planillas presentadas por la actora por los períodos de octubre de 2008 a marzo de 2011.

<sup>7</sup> Fls.233 a 234

<sup>8</sup> El tribunal realizó un cuadro en el que señalaba el período, la fechas de vencimiento y firmeza.



Finalmente, no condenó en costas por no encontrarlas causadas dentro del proceso.

### **Recurso de apelación**

La parte demandada apeló la decisión de primera instancia, de acuerdo con lo siguiente:

Expuso que, según el artículo 5 de la Ley 57 de 1887, la disposición relativa a un asunto especial prima sobre la que tenga carácter general. Así mismo, el artículo 3 ibidem consagra que se estimará insubsistente una norma por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores.

Explicó que la remisión contenida en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 al Estatuto Tributario, no era directa y/o absoluta porque las etapas procesales para proferir liquidación oficial, estaban regladas en la citada ley, además la remisión estaba limitada a aspectos procedimentales, atendiendo la imposibilidad de aplicar normas del Estatuto Tributario que resultan abiertamente incompatibles con las contribuciones parafiscales<sup>9</sup>.

Afirmó que como la Ley 1607 de 2012 fue publicada el 26 de diciembre de ese año, la entidad podía aplicarla para adelantar el proceso en contra la actora, por ende, la UGPP contaba con 5 años contados desde la fecha en que ocurrió la conducta fiscalizada para iniciar el proceso de fiscalización por los períodos comprendidos entre octubre de 2008 y marzo de 2011, como en efecto ocurrió. De esta manera, no era posible dar aplicación al artículo 714 del Estatuto Tributario como lo entendió el Tribunal y la parte actora, pues dicha norma era sustancial y excedía los límites de la remisión.

Insistió en que el artículo 714 del Estatuto Tributario regula etapas procesales y actos administrativos que no fueron previstos por el legislador para la UGPP, pues el requerimiento especial no estaba contemplado en el procedimiento establecido para la determinación de tributos que se encuentran en cabeza de la entidad; por el contrario, en materia de aportes existe requerimiento para declarar y/o corregir, porque entre otros, versa sobre la inexactitud en los valores declarados y pagados, así como los períodos respecto de los cuales el aportante no declaró ni pagó las contribuciones a su cargo. De igual forma, la norma en cuestión hacía referencia a liquidaciones de revisión y declaraciones tributarias en las que se presentara saldo a favor del contribuyente, lo que no ocurría con las planillas.

Reiteró que la firmeza de las declaraciones tributarias no fue prevista por el legislador para las planillas PILA, y que el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 lo que hizo fue establecer como término de caducidad el de 5 años para iniciar las acciones de fiscalización por parte de la UGPP, lo que era muy diferente a promulgar una firmeza de las citadas declaraciones, dejando en evidencia que la función fiscalizadora a cargo de la DIAN y la UGPP era sustancialmente diferente.

Sumado a que la Constitución, la doctrina y la jurisprudencia coincidían en que las acciones que involucraran el recaudo de sumas destinadas al reconocimiento de prestaciones eran imprescriptibles, por lo que no era viable aplicar figuras como la firmeza de las declaraciones a las autoliquidaciones de aportes.

<sup>9</sup> Citó la sentencia del 18 de mayo de 2006, exp.13961, C.P. Juan Ángel Hincapié.



### Alegatos de conclusión

La **UGPP** presentó alegaciones finales (índice 19 de Samai), indicando que reiteraba los argumentos expuestos en el recurso de apelación sobre la imposibilidad de aplicar del término de firmeza de que trata el artículo 714 del Estatuto Tributario en materia de aportes parafiscales.

La **demandante** también presentó alegatos de conclusión (índice 20 de Samai), en los que solicitó confirmar la sentencia de primera instancia. Seguidamente insistió en: *i)* la aplicación del silencio administrativo positivo; *ii)* la firmeza de las declaraciones; *iii)* el desconocimiento de pagos efectuados al sistema; *iv)* la liquidación incorrecta de aportes de empleados con salario integral; y *v)* los pagos no salariales tomados por la UGPP para la determinación del IBC. También agregó a la discusión la presunta vulneración de la Ley 797 de 2003, en el caso de aprendices del Sena en etapa lectiva.

### Ministerio Público

El agente del Ministerio Público solicitó confirmar la sentencia apelada (índice 21 de Samai). Indicó que tal como lo decidió el Tribunal la fecha de presentación de las declaraciones parafiscales determina el momento desde el cual se debe contar el término de firmeza, por ende, las planillas de la actora estaban en firme al momento de notificarle el requerimiento para declarar y/o corregir, de conformidad con el artículo 714 del Estatuto Tributario.

Refirió que el mencionado artículo 714 era aplicable respecto aquellas declaraciones presentadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012, posición que además estaba decantada por el Consejo de Estado<sup>10</sup>.

### CONSIDERACIONES DE LA SALA

Le corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación presentado por la UGPP contra la sentencia de primera instancia que anuló la Liquidación Oficial Nro. RDO 780 del 27 de diciembre de 2013 y la Resolución Nro. RDC 287 del 26 de junio de 2014 y, a título de restablecimiento del derecho declaró la firmeza de las declaraciones presentadas por la actora por los períodos de octubre de 2008 a marzo de 2011.

Como cuestión previa se pone de presente que la demandante en los alegatos de conclusión reiteró varios de los cargos de nulidad planteados en la demanda, así mismo pretendió agregar a la presente discusión judicial la presunta vulneración de la Ley 797 de 2003 en el caso de aprendices del Sena.

La Sala aclara que solo en el evento que prospere el recurso de apelación se estudiarán los cargos de nulidad propuestos en la demanda y que no fueron objeto de pronunciamiento del Tribunal al considerar que operó la firmeza de las planillas. Con todo, no se emitiría pronunciamiento alguno frente al cargo nuevo planteado en los alegatos, pues no resulta procedente traer a esta instancia planteamientos nuevos, no propuestos desde la demanda.

<sup>10</sup> Citó la sentencia del 30 de septiembre de 2021, exp.25313, C.P. Milton Chaves García, entre otras.



Continuando con el asunto objeto de estudio, se tiene que la UGPP aduce que no era dable aplicar la firmeza de las declaraciones tributarias consagrada en el artículo 714 del Estatuto Tributario, por tratarse de una norma que regulaba asuntos sustancialmente distintos a las contribuciones parafiscales. De igual manera, sostiene que, la Ley 1151 de 2007 no había previsto un límite en el tiempo para la potestad fiscalizadora de la entidad, y solo fue hasta la Ley 1607 de 2012 que el artículo 178 dispuso el término de caducidad de 5 años para ello, sin mencionar firmeza alguna para las planillas de autoliquidación.

Para resolver, se advierte que esta Sala, se ha pronunciado en forma reiterada<sup>11</sup>, sobre el asunto debatido por lo que aplicará en lo pertinente, el criterio de decisión judicial adoptado sobre el particular. En dichas providencias se analizaron los fundamentos procedimentales para la determinación oficial de las contribuciones parafiscales administradas por la UGPP, en concreto, si el término para la revisión de las autoliquidaciones previsto en el artículo 714 del Estatuto Tributario, era aplicable a los denuncios presentados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012.

Al efecto, se dijo que las leyes procesales que regulan las formas para reclamar derechos se encuentran cubiertas por el principio de irretroactividad de las normas generales, de manera que solo debe aplicarse hacia el futuro, pero los términos que hubieren comenzado a correr y las actuaciones y diligencias iniciadas, se deben regir por lo vigente al tiempo de su iniciación. Así fue como lo dispuso el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso en los siguientes términos:

*“ARTICULO 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.*

*Sin embargo, (...) los términos que hubieren comenzado a correr, (...), se regirán por las leyes vigentes cuando (...) empezaron a correr los términos (...).”*

En el marco anterior, la Sala fijó su criterio en el sentido de que inclusive cuando **“las actuaciones tendientes a la determinación oficial hubiesen iniciado bajo la Ley 1607 de 2012, el término de caducidad que debe observar la autoridad para iniciar el procedimiento de revisión de las autoliquidaciones de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, es el previsto en el artículo 714 del ET si la declaración, o la última corrección, se presentó con anterioridad al 26 de diciembre de 2012, fecha de entrada en vigor de la Ley 1607 de 2012, la cual dispuso un nuevo término que alcanza tanto a las situaciones de omisión de la afiliación, como a las de inexactitud en la autoliquidación o las infracciones que corresponda.”**<sup>12</sup>(énfasis de la Sala).

A esos efectos, téngase presente que en los citados precedentes se destacó que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, los recursos parafiscales a la seguridad social, tenían naturaleza tributaria y, por ende, estaban sujetos a los principios que aplican en esta materia:

*“Acorde con la jurisprudencia constitucional los recursos parafiscales que fueron denominados en el artículo 150-12 de la Constitución Política «contribuciones parafiscales», tienen naturaleza tributaria y se encuentran sujetos a los principios que aplican a los tributos*

<sup>11</sup> Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencias del 24 de octubre de 2019, exp.23599, y del 30 de octubre de 2019, exp.23817, ambas con ponencia del consejero Jorge Octavio Ramírez Ramírez; del 30 de julio de 2020, exp.24179, C.P. Milton Chaves García; 1 de julio de 2021, exp.25176, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez; 19 de agosto de 2021, exp.25086, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez; 15 de octubre de 2021, exp.23623, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto; 28 de octubre de 2021 y 10 de marzo de 2022, exps.25213 y 25199 C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

<sup>12</sup> Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 19 de agosto de 2021, exp. 25086, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez



*(Sentencia C-430 de 2009, M.P. Juan Carlos Henao Pérez). Dentro de ese contexto aparece el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 que estableció dentro de las funciones de la UGPP la determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la protección social. A tal efecto, es importante advertir que en el artículo referido no se previó el término dentro del cual la autoridad podría iniciar esas actuaciones, aunque en el penúltimo inciso se previó que «los procedimientos de liquidación oficial se ajustarán a lo establecido en el Estatuto Tributario, Libro V, Títulos I, IV, V y VI».*

*En ese orden, resulta aplicable el artículo 703 del Estatuto Tributario, el cual, señala que el requerimiento especial es el acto previo al acto administrativo de liquidación oficial cuando existe un denuncia privado, y debe contener todos los puntos que la administración propone modificar con explicación de las razones en que se sustenta. Así mismo, la competencia de la UGPP hasta antes de la Ley 1607 de 2012 estaba sometida al artículo 714 del E.T., por ser una norma de carácter procedimental como lo reiteró recientemente esta Sala en sentencia del 01 de julio de 2021 (exp.25176, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez), a la que alcanza la disposición de remisión contenida en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007. Según el artículo 714 del ET la declaración tributaria queda en firme si dentro de los dos años siguientes a la fecha del vencimiento del plazo para declarar no se ha notificado requerimiento y, si la declaración inicial se presentó en forma extemporánea, los dos años se contarán a partir de la fecha de la presentación de la misma. (Sentencia del 30 de julio de 2020 exp.24179, CP. Milton Chaves García, sentencia del 24 de octubre de 2019, exp.23599, C.P. Jorge Octavio Ramírez, reiterada en Sentencia del 30 de octubre del 2019, exp.23817, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez).”<sup>13</sup>*

Para la Sala es claro entonces que, el artículo 714 del Estatuto Tributario, aplica respecto de las planillas de autoliquidación de las contribuciones para la Seguridad Social y Parafiscales, siempre y cuando éstas hayan sido presentadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012. Así, en virtud de la norma tributaria, la declaración quedaba en firme, si dentro de los dos años siguientes a la fecha del vencimiento para declarar<sup>14</sup>, o a la fecha de presentación de la misma (para las liquidaciones extemporáneas), no se notificaba el requerimiento especial.

De conformidad con lo anterior, y tal como lo determinó el Tribunal, las planillas de autoliquidación de los aportes al Sistema de la Protección Social por los períodos comprendidos entre octubre de 2008 a marzo de 2011 estaban en firme, conforme con lo previsto en el artículo 714 del Estatuto Tributario, en tanto, para las fechas en que fueron presentadas estaba vigente la Ley 1151 de 2007 que remitía expresamente a la norma tributaria.

Entonces, como la Administración notificó el Requerimiento para Declarar y/o Corregir Nro. 583 del 31 de julio de 2013, el día 12 de agosto del mismo año<sup>15</sup>, a ese momento ya había operado la firmeza del último período fiscalizado, puesto que la última planilla fue presentada el 7 de abril de 2011<sup>16</sup>.

Finalmente, respecto del argumento de la apelante en el sentido de que no era posible aplicar el fenómeno de la prescripción a la acción de cobro de los aportes, esta Sala ha precisado que, si bien el derecho a la pensión y a reclamar la reliquidación de la misma no prescribe “esa imprescriptibilidad se predica de la pensión, no de las prestaciones periódicas o mesadas no reclamadas en los plazos legales”<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Ibidem

<sup>14</sup> Término aplicable para la época de los hechos

<sup>15</sup> Fecha no controvertida por las partes.

<sup>16</sup> Fecha establecida por el Tribunal y frente a la cual la parte demandante no dijo nada. Además fue corroborada en el cd de antecedentes administrativos/1468 CASALIMPIA SA TOMO 2/ ANEXO CD1 TOMO 2/2011 ABRIL.pdf.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia del 30 de septiembre de 2021, exp.25313, C.P. Milton Chaves García.



Por lo expuesto, la apelación de la entidad demandada, no tiene prosperidad. En consecuencia, será confirmada la sentencia apelada.

Previo a ello, se advierte que, no habrá condena en costas en esta instancia, en razón a que no se comprobó su causación como lo exige el artículo 365 del Código General del Proceso, norma aplicable por remisión expresa del artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

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

### FALLA

1. **Confirmar** la sentencia apelada.
2. Reconocer personería jurídica a la abogada Sandra Milena Pacheco Monroy, como apoderada de la demandada, en los términos del poder visible en el índice 19 de Samai.
3. Sin condena en costas en esta instancia.

**Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase** el expediente al tribunal de origen. **Cumplase.**

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

(Firmado electrónicamente)  
**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**  
Presidenta

(Firmado electrónicamente)  
**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

(Firmado electrónicamente)  
**MILTON CHAVES GARCÍA**

(Firmado electrónicamente)  
**WILSON RAMOS GIRON**