



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

CONSEJERA PONENTE: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Bogotá, D.C., ocho (8) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 25000-23-37-000-2018-00592-01 [27904]
Demandante: LUIS EDUARDO TORRES JOYA
Demandado: UAE DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES
PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP

Temas: Aplicación de las normas procesales en el tiempo. Oportunidad para proferir la liquidación oficial. Principio de congruencia

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada¹ contra la sentencia del 26 de mayo de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección “A”, que resolvió²:

«PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD de la Liquidación Oficial RDO 2017-03209 de 12 de septiembre de 2017, por medio de la cual la UGPP liquidó por omisión en afiliación y/o vinculación e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos, los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en el subsistema de Salud y Pensión y sancionó por no declarar por la conducta de omisión e inexactitud respecto de los períodos de enero a diciembre de 2014, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: A título de restablecimiento del derecho se declara que operó la firmeza de las autoliquidaciones presentadas por las vigencias de enero a diciembre de 2014.

TERCERO: No se condena en costas a la parte vencida, conforme lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia [...].».

ANTECEDENTES

El 12 de diciembre de 2016, la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la UAE de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (en adelante, UGPP) expidió el Requerimiento para Declarar y/o Corregir nro. RCD-2016-02595, en contra de Luis Eduardo Torres Joya, por omisión en la afiliación y/o vinculación al sistema de seguridad social integral por los períodos de enero a diciembre de 2014. El acto preparatorio se notificó por aviso el 16 de enero de 2017³.

¹ Índice 34 de Samai – Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

² Índice 31 de Samai – Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

³ Índice 15 de Samai – Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Archivo: «7_RECIBEMEMORIALES_ANTECEDENTESADMINIS(.ZIP)». Carpetas: «ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS» y «2. REQUERIMIENTO PARA DECLARAR O CORREGIR». Documento: «REQUERIMIENTO DECLARAR O CORREGIR No. RCD-2016-02595.pdf».



El 12 de septiembre de 2017, la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la UGPP profirió la Liquidación Oficial nro. RDO-2017-03209, por omisión e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos de los aportes al sistema de seguridad social integral, e impuso sanciones por no declarar por la conducta de omisión y por inexactitud⁴.

El 21 de mayo de 2018, la parte actora interpuso acción de tutela contra la UGPP por violación al derecho de defensa dada la indebida notificación de la liquidación oficial - correo enviado a una dirección diferente a la informada por el aportante-, en virtud de la cual, la entidad notificó la liquidación oficial el 29 de mayo de 2018.

El 30 de octubre de 2020, la citada dependencia expidió la Resolución nro. RDO-2020-M-03780, mediante la cual revocó de oficio parcialmente la anterior liquidación, en el sentido de disminuir el monto de los aportes y de las sanciones por omisión e inexactitud⁵. Ese acto administrativo no es objeto de control judicial.

La actora acudió a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo mediante la figura *per saltum*.

DEMANDA

La parte demandante, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 (en adelante, CPACA), formuló las siguientes pretensiones en la reforma a la demanda⁶:

«**PRIMERA: DECLARAR LA NULIDAD** de la Liquidación Oficial RDO 2017-03209 del 12 de septiembre de 2017.

SEGUNDA: Como consecuencia de la anterior declaración, **ORDENAR** dejar las resoluciones (sic) sin efectos jurídicos.

TERCERA: Que en caso de no tener en cuenta las anteriores solicitudes, de forma subsidiaria y conforme a la aplicación recta de la ley y la justicia se coteje la información de forma correcta y realice las respectivas correcciones conforme a la información reportada, ajustando los valores del Ingreso Base de Cotización -IBC- realmente devengados en el año 2014.

CUARTA: Que, en caso de conceder la tercera pretensión, además se elimine la sanción de omisión impuesta a mi poderdante, conforme a los argumentos expuestos en el cargo CUARTO del escrito de demanda y se modifique la conducta de omisión a mora».

Invocó como disposiciones violadas, las siguientes⁷:

- Artículos 2, 6, y 29 de la Constitución Política (CP)
- Artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA)

⁴ Índice 15 de Samai – Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Archivo: «7_RECIBEMEMORIALES_ANTECEDENTESADMINIS(.ZIP)». Carpetas: «ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS» y «3. LIQUIDACIÓN OFICIAL». Documento: «LIQUIDACIÓN OFICIAL RDO 2017-03209.pdf».

⁵ Índice 15 de Samai – Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Archivo: «7_RECIBEMEMORIALES_ANTECEDENTESADMINIS(.ZIP)». Carpetas: «ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS» y «4. REVOCATORIA». Documento: «REVOCATORIA RDO-2020-M-03780.pdf».

⁶ Índice 4 de Samai. Archivo: «ED_C01_07 OTROS - REFORMA DEMANDA (.pdf)». Pág. 4.

⁷ *Ibidem*. Pág. 7.



Como concepto de la violación, expuso⁸:

Notificación del acto administrativo demandado por fuera del término legal vigente para el año 2017. Violación al debido proceso

Según el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014, modificatorio del artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, la UGPP debe proferir y notificar la liquidación oficial dentro de los seis (6) meses siguientes al vencimiento del plazo de tres (3) meses para responder el requerimiento para declarar y/o corregir.

Como el requerimiento para declarar y/o corregir se notificó por aviso el 16 de enero de 2017, el término para responderlo fenecía el 16 de abril del mismo año, por consiguiente, el plazo para notificar la liquidación oficial vencía el 16 de octubre de 2017, y como el acto se notificó de forma correcta el 29 de mayo de 2018, se entiende que es extemporánea la publicidad del mismo, lo que conduce a su nulidad de conformidad con el artículo 730 (num. 3) del ET, vigente para la época de los hechos.

Puso de presente que la UGPP intentó notificar la liquidación oficial a una dirección física errada, no suministrada por el aportante, y fue con ocasión de una acción de tutela que se llevó a cabo la notificación en debida forma.

Nulidad del acto administrativo por ser expedido con infracción de las normas en las que debería fundarse

La entidad demandada estableció que el aportante durante el año 2014 incurrió en la conducta de omisión e inexactitud respecto de las obligaciones con los subsistemas de salud y pensión. No obstante, en ese período no existía un sistema de presunción de ingresos para los trabajadores independientes con contrato diferente al de prestación de servicios y rentistas de capital.

Lo anterior, de conformidad con el artículo 204 (par. 2) de la Ley 100 de 1993, según el cual, para efectos de calcular el IBC de los trabajadores independientes el Gobierno Nacional debía reglamentar un sistema de presunción de ingresos, y con el artículo 18 de la Ley 1122 de 2007, que reiteró la obligación.

Dicho sistema entró a operar el 9 de junio de 2015, cuando comenzó a regir el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, norma que pretende aplicar retroactivamente la UGPP, desconociendo que las disposiciones tributarias por regla general rigen hacia el futuro, excepto cuando sean favorables al contribuyente.

Indebida conformación del ingreso base de cotización (IBC)

La UGPP constituye un sistema de presunción de ingresos a partir de la declaración de renta del año gravable 2014, de la cual tomó los ingresos brutos operacionales (\$1.271.643.000), sin valorar los costos y gastos de la actividad económica declarados.

Además, para la entidad los aportes de los períodos del 2014 debían liquidarse sobre el tope legal, lo que no es cierto, por cuanto en todos los meses no tuvo los mismos

⁸ *Ibidem*. Págs. 12 a 48.



ingresos y, en algunos períodos, los costos fueron superiores. En todo caso, el IBC de los aportes de los trabajadores independientes no puede ser superior al 40% de los ingresos efectivamente percibidos, una vez deducidas las expensas necesarias para desarrollar su actividad económica.

La autoridad tributaria valoró sesgadamente la declaración de renta del año 2014, pues no analizó los renglones de costos y gastos, denunció que está en firme dado que transcurrieron los dos (2) años que prevé el artículo 714 del ET, sin notificarse requerimiento especial, de manera que los aportes debieron calcularse según la renta líquida del denunciado.

Transformación de la conducta de omisión a mora en el pago de aportes a pensión

En las bases de datos del Registro Único de Afiliados (RUAF) y de la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías (ASOFONDOS) aparece que el aportante estaba afiliado a la Administradora Colombiana de Pensiones (COLPENSIONES) desde el 10 de abril de 1985, fecha anterior a los períodos fiscalizados; de suerte que, la conducta endilgada no debió ser la de omisión, sino la de mora en el pago de los aportes.

Aplicación del principio de correspondencia

Los valores a partir de los cuales la UGPP determinó el ingreso en cada uno de los meses en la liquidación oficial no guarda correspondencia con las cifras del acto preparatorio y de las facturas de venta, circunstancia que desconoce el principio de correspondencia previsto en el artículo 711 del ET.

Falsa motivación

La entidad cometió errores al expedir el acto administrativo acusado que generan la falsa e incorrecta motivación, a saber: no analizó las circunstancias de tiempo, modo y lugar que dieron origen a la renta, no verificó el tipo de independiente ni las normas que regulan esa categoría, y no reconoció los costos y gastos, producto de lo cual, determinó un IBC errado.

OPOSICIÓN

La UGPP se opuso a las pretensiones de la demanda, con fundamento en lo siguiente⁹:

Puso de presente que mediante la Resolución nro. RDO-2020-M-03780 del 30 de octubre de 2020 la entidad revocó parcialmente la liquidación oficial demandada, dando aplicación a la figura del esquema de presunción de costos prevista en el artículo 139 de la Ley 2010 de 2019 -más favorable para el aportante-, lo cual hizo dentro de la oportunidad señalada en el artículo 95 del CPACA, pues para la fecha de expedición del acto no se había notificado el auto admisorio de la demanda. Además, solicitó que se tuviera como demandado dentro del presente proceso.

⁹ Índice 15 de Samai – Tribunal Administrativo de Cundinamarca.



En relación con la notificación de los actos proferidos durante el trámite administrativo, aceptó que es cierto que el requerimiento para declarar y/o corregir se notificó por aviso el 16 de enero de 2017, aclarando que se acudió a esa forma de publicidad en razón a que el correo fue devuelto por la causal «No existe». Y frente a la liquidación oficial, puso de presente que se notificó por correo el 29 de mayo de 2018 a la dirección informada en la respuesta al acto preparatorio.

Contrario a lo manifestado en la demanda, el legislador para los períodos fiscalizados sí estableció el ingreso base de cotización de los trabajadores independientes, que corresponde a los ingresos efectivamente percibidos menos las erogaciones para desarrollar la actividad económica, siempre y cuando cumplan los criterios del artículo 107 del ET -necesidad, causalidad y proporcionalidad-. Lo anterior, de conformidad con las Leyes 100 de 1993 (art. 157) y 1438 de 2011 (art. 33), y con los Decretos 806 de 1998 (art. 26), 1406 de 1999 (art. 1) y 510 de 2003 (art. 1).

De conformidad con la Ley 100 de 1993, los trabajadores independientes con capacidad de pago están obligados a afiliarse y cotizar a seguridad social integral, categoría que comprende a los trabajadores independientes por cuenta propia. En el caso del demandante, opera la presunción del artículo 33 de la Ley 1438 de 2011 por ser declarante de renta en la vigencia 2014.

Con la expedición de la Ley 1753 de 2015 (art. 135) se reiteró la metodología para determinar el IBC, consistente en deducir las expensas necesarias en las que se incurrió al ejecutar la actividad productora de renta para definir el ingreso mínimo, pero se le agregó como factor adicional la aplicación del 40% a ese ingreso, a fin de establecer la base gravable.

La liquidación oficial cumple los requisitos del artículo 712 del ET, pues contiene el marco normativo, antecedentes y las razones por las cuales se determinó que el señor Luis Eduardo Torres Joya incurrió en la conducta de omisión en la afiliación y/o vinculación e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos de los aportes al sistema de seguridad social integral, y se fijaron con precisión las sanciones. Por consiguiente, no es cierto que el acto esté falsamente motivado.

Las sanciones por omisión e inexactitud son procedentes en razón a que el aportante incurrió en las conductas reprochables.

TRÁMITE PROCESAL EN PRIMERA INSTANCIA

Mediante auto del 14 de abril de 2023, se tuvo por contestada la demanda, se fijó el litigio, se tuvieron como pruebas las aportadas al expediente y se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que emitiera concepto¹⁰.

Respecto de la solicitud de la UGPP de incluir como acto demandado la Resolución nro. RDO-2020-M-03789 del 30 de octubre de 2020, mediante la cual se revocó parcialmente la liquidación oficial acusada, indicó que «no resulta procedente considerando que solo es a través de la figura de la demanda de reconvención que puede la parte demandada proponer incluir el estudio de legalidad de un acto administrativo diferente al demandado inicialmente; no obstante dado que fue un documento que se aportó con la

¹⁰ Índice 34 de Samai – Tribunal Administrativo de Cundinamarca.



contestación de la demanda, se incorporará al acervo probatorio y será valorado como tal en la sentencia correspondiente»¹¹.

SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección “A”, en la sentencia apelada: (i) anuló el acto administrativo demandado; (ii) a título de restablecimiento del derecho declaró la firmeza de las autoliquidaciones de los períodos de enero a diciembre de 2014; y (iii) no condenó en costas, con fundamento en lo siguiente¹²:

La norma que debe aplicarse en el caso concreto, respecto del procedimiento para la determinación oficial de las contribuciones parafiscales de la protección social a cargo de la UGPP, es la Ley 1607 de 2012 (art. 180), sin la modificación efectuada por la Ley 1739 de 2014 (art. 50), comoquiera que conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado¹³, «*la actuación fiscal de determinación del tributo se inicia con la presentación de la declaración, momento que también determina el marco jurídico y procesal en el que debe regirse la discusión del tributo; así como quiera que las declaraciones objeto de litis corresponden a las mensualidades de enero a diciembre de 2014 y la Ley 1739 de 2014 entró en vigencia el 23 de diciembre de 2014, debe entenderse que la norma aplicable es la dispuesta antes de la modificación [se refiere a la Ley 1607 de 2012]*».

De modo que, el plazo para responder el requerimiento para declarar y/o corregir es el de un (1) mes, y una vez vencido, la entidad dispone del término de seis (6) meses para proferir la liquidación oficial, lo anterior, conforme a la Ley 1607 de 2012 (art. 180).

De otra parte, advirtió que la UGPP desconoció el artículo 564 del ET –dirección procesal-, pues no tuvo en cuenta la dirección informada por el aportante en la respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir para notificar los actos administrativos, esto es, la «*CRA. 6 No. 6ª 47 interior 1 APTO 202 Barrio Santa Bárbara Centro*».

Puso de presente que fue con ocasión del trámite de una acción de tutela que la Administración evidenció la vulneración de los derechos fundamentales del aportante por no atender la dirección informada en la respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir, procediendo a notificar por correo el acto administrativo a la nomenclatura correcta.

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁴, la indebida o ausencia de notificación de un acto «*no se configura per se como causal de nulidad del acto administrativo -en tanto no se establezca en el ordenamiento jurídico como una*

¹¹ Página 2 del auto del 14 de abril de 2023.

¹² Índice 31 de Samai – Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

¹³ Refirió las siguientes providencias: «*Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia de 13 de agosto de 2015. C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia. Expediente: 20343. Actor Gustavo Adolfo Mirando Oggioni. Ver sentencias: Sección Cuarta. Radicación 16165 Sentencia de 26 de enero de 2009; Radicación 13027 Sentencia de 06 de marzo de 2003 y Radicación 11877, M.P. Dr. Juan Ángel Palacio Hincapié. Sentencia de 15 de junio de 2001*».

¹⁴ Refirió las providencias: «*CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Proceso 19611 (C.P. Jorge Octavio Ramírez; 16 de octubre de 2014)*» y «*CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Proceso 56190 (C.P. Fredy Ibarra Martínez; 30 de marzo de 2022)*».



formalidad en beneficio del administrado- por cuanto tal violación al debido proceso ataca la eficacia del acto administrativo lo que lo convierte en inoponible, mas no en nulo»¹⁵.

En cuanto a la publicidad de la liquidación oficial en el caso concreto, advirtió que el requerimiento para declarar y/o corregir se notificó por aviso el 16 de enero de 2017, venciendo el plazo para responderlo el 17 de febrero de 2017, luego, el término para la notificación del acto definitivo vencía el 17 de agosto de 2017, y como la UGPP lo puso en conocimiento el 29 de mayo de 2018, se entiende que fue proferido con falta de competencia temporal, configurándose así la causal de nulidad prevista en el artículo 730 (num. 3) del ET.

No procede la condena en costas comoquiera que no aparecen causadas y demostradas.

Así las cosas, probada la causal de nulidad de la liquidación oficial demandada, en la parte resolutive del fallo el *a quo* declaró a título de restablecimiento del derecho «la firmeza de las autoliquidaciones presentadas por las vigencias de enero a diciembre de 2014»¹⁶.

RECURSO DE APELACIÓN

La **parte demandada** apeló la sentencia de primera instancia con fundamento en lo siguiente¹⁷:

Error procedimental absoluto de la sentencia

La sentencia incurrió en un defecto «*procedimental absoluto*» al desconocer que, conforme al artículo 40 de la Ley 153 de 1887 las normas de carácter procesal son de aplicación inmediata, por lo tanto, para efectos de fijar los términos procedimentales debía acudirse a la modificación introducida por la Ley 1739 de 2014 (art. 50) a la Ley 1607 de 2012 (art. 180), y no darle alcance a esta última.

Por consiguiente, el plazo para contestar el requerimiento para declarar y/o corregir, es el de tres (3) meses según la Ley 1739 de 2014 (art. 50) -norma vigente para el momento de la actuación procesal-, y no el de un (1) mes previsto en la Ley 1607 de 2012 (art. 180), como lo decidió el tribunal. La anterior precisión es trascendental, pues la oportunidad para proferir la liquidación oficial está atada al vencimiento del término para responder el acto preparatorio.

El plazo de seis (6) meses previsto en la norma para expedir la liquidación oficial no exige que deba notificarse dentro de ese mismo lapso.

Las acciones de determinación y sancionatorias de las contribuciones parafiscales de la protección social están reguladas en normas especiales, por ende, no aplican los postulados del Estatuto Tributario para la revisión de las declaraciones privadas, concluyéndose que no procede la causal de nulidad prevista en el artículo 730 (num. 3) del ET.

¹⁵ Página 11 de la sentencia apelada.

¹⁶ Ordinal segundo de la parte resolutive. Página 12 de la sentencia apelada.

¹⁷ Índice 34 de Samai – Tribunal Administrativo de Cundinamarca.



Principio de congruencia. Facultades *extrapetita* y *ultrapetita*

El *a quo* como consecuencia de la nulidad de la liquidación oficial declaró la firmeza de las autoliquidaciones de los períodos de enero a diciembre de 2014, pese a que en la demanda no se presentó cargo alguno relacionado con esa figura y en la fijación del litigio no se estableció su análisis.

Lo anterior, desconoce el principio de justicia rogada, el artículo 281 del CGP, según el cual, la sentencia debe estar en consonancia con los hechos y pretensiones de la demanda, y el artículo 187 del CPACA que exige que el fallo sea motivado realizando un análisis crítico de los razonamientos legales que fundamentan sus conclusiones, de ahí que la parte resolutive deba contener la decisión expresa sobre cada una de las pretensiones de la demanda y de las excepciones.

Por consiguiente, «*la decisión extra y ultra petita que se da dentro del presente asunto afecta el principio de congruencia, el cual impone la obligación a la autoridad judicial de fallar de acuerdo con lo pedido y lo probado. Lo que dentro del presente asunto no se dio. Así las cosas, se concluye que la firmeza de las declaraciones privadas no debió ser un asunto objeto de pronunciamiento en la sentencia de primera instancia*»¹⁸.

TRÁMITE PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

El recurso de apelación de la demandada se admitió mediante auto del 17 de octubre de 2023¹⁹ y la contraparte no se pronunció. Al no ser necesaria la práctica de pruebas en segunda instancia no se corrió traslado para alegar. El Ministerio Público no emitió concepto (nums. 4 a 6, art. 247 del CPACA).

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Se decide la legalidad de la liquidación oficial proferida por la UGPP contra el demandante, por omisión en la afiliación y/o vinculación al sistema de pensión, e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos al sistema de salud por los períodos de enero a diciembre de 2014, e impuso sanciones por no declarar por la conducta de omisión e inexactitud.

En los términos del recurso de apelación de la entidad demandada, la Sala deberá establecer: (i) cuál era la norma aplicable para efectos de fijar el plazo para contestar el requerimiento para declarar y/o corregir, (ii) si la liquidación oficial se expidió oportunamente, y (iii) si el *a quo* desconoció el principio de congruencia de la sentencia al declarar a título de restablecimiento del derecho la firmeza de las autoliquidaciones presentadas por los períodos fiscalizados.

1. Aplicación de las normas procesales en el tiempo

Las normas procesales tienen una «*función instrumental*», pues son el mecanismo para hacer valer los derechos sustanciales, además, regulan las formas para reclamarlos. Como lo ha precisado la Corte Constitucional, las disposiciones

¹⁸ Página 13 del recurso de apelación.

¹⁹ Índice 5 de Samal.



procedimentales son de carácter taxativo, «*por cuanto su observancia vincula independientemente de la voluntad de los sujetos respecto de los cuáles ésta va a producir efectos*»²⁰.

En cuanto a la observancia de las normas procesales, el artículo 13 del CGP prevé que «*son de orden público y, por consiguiente, de obligatorio cumplimiento, y en ningún caso podrán ser derogadas, modificadas o sustituidas por los funcionarios o particulares, salvo autorización expresa de la Ley [...]*».

Ahora, la modificación constante de las leyes procedimentales para alcanzar procesos ágiles, pronto y oportuno, origina conflictos de aplicación de las normas procesales en el tiempo. Para resolver las controversias, el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 -modificado por el artículo 624 del CGP-, establece como criterio de interpretación y aplicación general, el siguiente:

«**Artículo 624.** *Modifíquese el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, el cual quedará así:*

“Artículo 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 recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones.

La competencia para tramitar el proceso se regirá por la legislación vigente en el momento de formulación de la demanda con que se promueva, salvo que la ley elimine dicha autoridad”».

Según el citado artículo, las normas procesales prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que empiezan a regir, pero los términos que hubieren comenzado a correr y las actuaciones y diligencias iniciadas se tramitan con las vigentes al tiempo de su iniciación.

Es oportuno precisar que, «*las leyes procesales, que regulan actuaciones que en sí mismas no constituyen derechos adquiridos, sino formas para reclamar aquellos, también se encuentran cubiertas por el principio de irretroactividad de la ley, de manera tal que la ley procesal solo debe aplicarse hacia el futuro*»²¹, a partir de su entrada en vigor y hasta su derogatoria.

En el presente caso, la controversia gira en torno a la aplicación de la norma que regula el plazo para contestar el requerimiento para declarar y/o corregir, pues para el *a quo*, debe atenderse la disposición vigente para la fecha de presentación de las declaraciones, y como se discuten las de enero a diciembre de 2014 aplica la redacción original de la Ley 1607 de 2012 (art. 180), y no la modificación introducida por la Ley 1739 de 2014 (art. 50), pues entró a regir el 23 de diciembre de 2014. Entre tanto, para la entidad apelante, se debe observar esta última por tratarse de una norma de carácter procesal inmediata, que estaba rigiendo para la fecha en la que se profirió el acto.

²⁰ Corte Constitucional, sentencia T-213 de 2008, M.P. Jaime Araújo Rentería.

²¹ Sentencia del 2 de marzo de 2023, exp. 26120, C.P. Milton Chaves García.



Por consiguiente, para el tribunal el plazo para contestar el requerimiento para declarar y/o corregir es de un (1) mes, mientras que para la UGPP es de tres (3) meses. Aclarándose que, a partir de su vencimiento se contabiliza el plazo para proferir la liquidación oficial.

Así las cosas, se pone de presente que la norma respecto de la cual se suscita el conflicto de carácter temporal es el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012 -modificado por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014-, el cual es de naturaleza procesal, pues regula el procedimiento aplicable a la determinación oficial de las contribuciones parafiscales de la protección social en lo referente al acto preparatorio que se debe enviar, el término para responderlo y los plazos para proferir la liquidación oficial, interponer el recurso y resolverlo.

En lo que interesa al asunto, en la redacción inicial del artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, se establecía que previo a la expedición de la liquidación oficial, «la UGPP enviará un Requerimiento para Declarar o Corregir» el cual debía ser respondido «por el aportante dentro del mes siguiente a su notificación».

El artículo 50 de la Ley 1739 de 2014 modificó la anterior norma, entre otras cosas, en lo concerniente al plazo para contestar el acto previo, estableciendo que debía hacerse «por el aportante dentro de los tres (3) meses siguientes a su notificación». Según el artículo 77 *ibidem*, la disposición rige a partir de su promulgación, la cual tuvo lugar el 23 de diciembre de 2014²².

En ese contexto, las disposiciones de la referida ley que regulan aspectos de carácter procesal, como es el caso del artículo 50 que establece los plazos para proferir los actos administrativos y responderlos en ejercicio del derecho de defensa, prevalecen sobre los anteriores desde el momento en que entran a regir, es decir, son de aplicación inmediata.

En el caso concreto, el Requerimiento para Declarar y/o Corregir nro. RCD-2016-02595 mediante el cual se propuso al señor Luis Eduardo Torres Joya que se afiliara y/o reportara la novedad de ingreso, declarara y pagara los aportes a salud y pensión por los períodos de enero a diciembre de 2014, fue expedido el 12 de diciembre de 2016, y se notificó por aviso el 16 de enero de 2017 -hecho no discutido- fechas para las cuales ya se encontraba vigente el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014.

De ahí que, le asiste razón a la entidad apelante en cuanto a que el plazo para contestar el acto preparatorio es el de tres (3) meses señalado en el citado artículo, tal como se advirtió en el acápite «RESPUESTA AL REQUERIMIENTO» al indicarse que «[e]n su condición de obligado, dentro de los TRES (3) MESES siguientes contados a partir de la fecha de notificación del presente requerimiento, usted podrá: (i) Formular por escrito sus objeciones y/o aportar los documentos que considere deban ser valorados por la entidad, ó (ii) Aceptar total o parcialmente los hechos planteados, adjuntado prueba de los pagos realizados [...]»²³.

En consecuencia, prospera el cargo de apelación y, por consiguiente, una vez fijado el plazo para responder el requerimiento para declarar y/o corregir, procede la Sala a verificar si la liquidación oficial se expidió oportunamente.

²² Diario Oficial nro. 49.374.

²³ Páginas 10 y 11 del requerimiento para declarar y/o corregir.

2. Plazo para «proferir» la liquidación oficial respecto de los tributos a cargo de la UGPP

El artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, en la versión vigente para la época de los hechos -modificado por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014-, dispone que «[s]i el aportante no admite la propuesta efectuada en el Requerimiento para Declarar o Corregir [...] la UGPP procederá a proferir la respectiva Liquidación Oficial [...] dentro de los seis (6) meses siguientes, si hay mérito para ello», plazo que comienza a transcurrir a partir del vencimiento del término para responder el acto preparatorio admitiendo o no lo propuesto por la entidad, que según se analizó en el cargo anterior y para el caso concreto, corresponde a tres (3) meses.

Para resolver, se precisa que en la contestación de la demanda y sobre la notificación del acto acusado, la UGPP indicó que «se ACLARA que la Liquidación Oficial Resolución RDO 2017-03209 del 12 de septiembre de 2017, fue notificada a Luis Eduardo Torres Joya, por correo certificado el día **29 de mayo de 2018**, en la dirección Cra 6 No. 6A 47 Interior 1 Apto 202 Barrio Santa Barbara Centro en la ciudad de Bogotá D.C., conforme con la certificación de entrega del envío Nro. RN957255149CO emitida por la empresa de servicios postales nacionales 4-72»²⁴ [se destaca].

Es oportuno señalar que, el tribunal, previo análisis probatorio, advirtió que la UGPP desconoció el artículo 564 del ET -dirección procesal-, pues no tuvo en cuenta la dirección informada por el aportante en la respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir para notificar los actos administrativos, esto es, la «CRA. 6 No. 6ª 47 interior 1 APTO 202 Barrio Santa Bárbara Centro», precisando que fue con ocasión del trámite de una acción de tutela que la Administración evidenció la vulneración a los derechos fundamentales del aportante por no atender la dirección informada en la respuesta al acto preparatorio, procediendo a notificar por correo el acto administrativo a la nomenclatura correcta el 29 de mayo de 2018. Lo anterior, no fue objeto del recurso de apelación.

En ese contexto, es un hecho aceptado por la entidad apelante que la notificación en debida forma de la liquidación oficial se surtió el 29 de mayo de 2018. Debe señalarse, además, que las partes no discuten y coinciden en que la publicación del acto previo se llevó a cabo por aviso el 16 de enero de 2017.

Así las cosas, como el requerimiento para declarar y/o corregir se notificó por aviso el 16 de enero de 2017, y el aportante podía responderlo hasta el 16 de abril del mismo año, el plazo para «proferir» el acto de liquidación fenecía el 16 de octubre de 2017, y como se notificó el 29 de mayo de 2018, se concluye que es extemporáneo.

Ahora, la entidad defiende la oportunidad del acto de liquidación afirmando que «los seis (6) meses previstos en el artículo 180 *ibídem* [Ley 1607 de 2012] se refieren solamente a la expedición del acto sin que se incluya en el mismo su notificación», por lo que, como se profirió el 12 de septiembre de 2017, este atendió el plazo legal.

Sobre el particular, se reitera el criterio de la Sección expuesto en la sentencia del 7 de septiembre de 2023²⁵, según el cual, «[s]i bien el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012 señala que la UGPP debe «proferir» la liquidación oficial dentro de los seis meses siguientes

²⁴ Página 11 de la contestación de la demanda.

²⁵ Exp. 27076, C.P. Milton Chaves García.



al vencimiento del plazo para contestar el acto previo, el entendimiento que a dicha preceptiva debe darse no es el que considera la UGPP, ya que, en distintas oportunidades, al analizar normas de similar contenido – como el artículo 732 del ET, que emplea la expresión «resolver» - esta Sección ha precisado que la labor de la administración no se limita a expedir el acto tributario, sino que también debe notificarlo dentro del plazo establecido, tesis replicada en la interpretación del artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, exigiendo la notificación del acto dentro del término previsto, so pena de la pérdida de competencia de la administración por el factor temporal».

Frente al argumento de la UGPP de que no aplica la causal de nulidad prevista en el numeral 3 del artículo 730 del ET, por existir norma especial (art. 180 de la Ley 1607 de 2012) que no exige la notificación dentro del plazo, se reitera que el vocablo «proferir» que emplea esta última disposición debe entenderse que incluye la notificación del acto.

Por consiguiente, sin perjuicio del alcance del Estatuto Tributario, la ley especial debe interpretarse en el mismo sentido, pues en todo caso, la notificación por fuera del plazo legal conduce a la pérdida de competencia temporal, causal de nulidad de los actos administrativos.

En consecuencia, no prospera el cargo de apelación.

3. Principio de congruencia. Fallo *extra petita*. Reiteración jurisprudencial

El artículo 187 del CPACA señala que «[l]a sentencia tiene que ser **motivada**. En ella se hará un breve resumen de la demanda y de su contestación y un **análisis crítico de las pruebas y de los razonamientos legales**, de equidad y doctrinarios estrictamente necesarios para fundamentar las conclusiones, exponiéndolos con brevedad y precisión, y **citando los textos legales que se apliquen**» [se destaca].

Por su parte, el artículo 281 del CGP dispone que «[l]a sentencia deberá estar en **consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda** y en las demás oportunidades que este código contempla y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la Ley» [se destaca].

De las referidas normas proviene el principio de congruencia de la sentencia en sus dos significados: como armonía entre las partes motiva y resolutive del fallo (congruencia interna) y como conformidad entre la decisión y lo pedido por las partes en la demanda y en su contestación (congruencia externa).

En relación con el principio de congruencia, la Sala ha dicho²⁶ que busca la protección del derecho de las partes a obtener una decisión judicial certera sobre el asunto puesto a consideración del juez, al igual que la salvaguarda del debido proceso y del derecho de defensa de los sujetos procesales, cuya actuación en el proceso se dirige a controvertir los argumentos y hechos expuestos en la demanda, tratándose del demandante, y en la contestación, si la posición procesal es la del demandado²⁷.

²⁶ Sentencia del 1 de agosto de 2019, exp. 24074, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, reiterada en sentencias del 29 de abril de 2020, exp. 22085, del 17 de febrero de 2022, exp. 25196, y del 23 de marzo de 2023, exp. 26106, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

²⁷ Sentencia del 26 de julio de 2012, exp. 2008-00228, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.



Además, garantiza que el juez solo se pronunciará respecto de lo discutido y no fallará *ultra petita*, decisiones que van más allá de lo pedido, ni *extra petita*, al reconocer algo que no se solicitó, toda vez que la decisión se tomará de acuerdo con las pretensiones y excepciones probadas a lo largo del desarrollo del proceso.

Si bien es cierto la competencia del juez se encuentra restringida a las pretensiones y al marco fáctico y jurídico expuesto por las partes, so pena de violar el principio de congruencia de la sentencia, también lo es que el mismo artículo 187 del CPACA en cuanto al restablecimiento del derecho particular, faculta a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para «*estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas y modificar o reformar estas*».

De manera que, el juez con el propósito de restablecer el derecho subjetivo lesionado con la expedición del acto administrativo que se declara nulo, tiene la potestad para adoptar las medidas que estime convenientes, siempre y cuando estén encaminadas a la protección del derecho de las partes a obtener una decisión judicial certera sobre el asunto puesto a consideración, al igual que la salvaguarda del debido proceso.

Para efectos de definir si se presentó la falta de congruencia invocada por la UGPP en el recurso de apelación, se precisa que en la demanda se solicitó la nulidad de la Liquidación Oficial nro. RDO 2017-03209 del 12 de septiembre de 2017 y a título de restablecimiento del derecho, que se dejara sin efectos jurídicos.

El tribunal en la sentencia apelada analizó el cargo de ilegalidad relacionado con la notificación y expedición oportuna de la liquidación oficial, concluyendo que fue de manera extemporánea. Por ese motivo, lo anuló y a título de restablecimiento del derecho declaró la firmeza de las autoliquidaciones presentadas por el demandante por los períodos de enero a diciembre de 2014.

La parte demandada sostiene que se vulneró el principio de congruencia de la sentencia porque en la demanda no se presentó cargo alguno relacionado con la firmeza y en la fijación del litigio no se estableció su análisis.

Al respecto, debe señalarse que el juez, para efectos del restablecimiento del derecho, está facultado legalmente para «*estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas y modificar o reformar estas*», por lo que para la Sala, el hecho de que el tribunal, como consecuencia de la nulidad del acto de liquidación haya declarado la firmeza de las autoliquidaciones de aportes presentadas por los períodos fiscalizados, no desconoce el principio de congruencia en función de las pretensiones de la demanda, pues el apoderado del señor Luis Eduardo Torres Joya pidió como restablecimiento del derecho, «*dejar la resolución sin efectos jurídicos*», lo que se entiende, como que el valor a pagar producto de la diferencia entre lo declarado y lo determinado por la Administración, no se adeuda.

Para la Sala, la consecuencia de la declaratoria de firmeza de las autoliquidaciones, en el caso particular, es que el mayor valor fijado por la entidad en el acto de liquidación frente a lo declarado no debe asumirse. En consecuencia, no prospera el cargo de apelación.



En cuanto a la Resolución nro. RDO-2020-M-03780 del 30 de octubre de 2020, mediante la cual se revocó parcialmente la liquidación oficial demandada dando aplicación a la figura del esquema de presunción de costos prevista en el artículo 139 de la Ley 2010 de 2019, la Sala pone de presente que lo allí decidido no puede ser ejecutado en razón a que desapareció el fundamento de hecho que lo originó, pues el acto revocado, como se expuso en precedencia, es nulo. Lo anterior, de conformidad con el artículo 91 del CPACA²⁸.

Dado que los argumentos del recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada no son procedentes, se confirmará la nulidad del acto administrativo acusado, y el restablecimiento del derecho impartido en la sentencia de primera instancia, pero por los motivos señalados en esta providencia.

Finalmente, de conformidad con lo previsto en los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 365 del Código General del Proceso, no se condenará en costas (gastos del proceso y agencias en derecho) en esta instancia, comoquiera que no se encuentran probadas.

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

FALLA

1. **CONFIRMAR** la sentencia del 26 de mayo de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección "A".
2. Sin condena en costas en esta instancia.

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

La presente providencia se aprobó en la sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Presidenta

(Firmado electrónicamente)

MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)

MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO
Aclara el voto

(Firmado electrónicamente)

WILSON RAMOS GIRÓN

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8086/Vistas/documentos/validador>

²⁸ En el mismo sentido cfr. sentencia del 23 de noviembre de 2023, exp. 27594, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.