



**JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO ORAL DEL
CIRCUITO DE BOGOTÁ - SECCIÓN CUARTA**

SENTENCIA NRT 021 DE 2022

Bogotá D.C., veintiocho (28) de marzo de dos mil veintidós (2022).

ASUNTO:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
EXPEDIENTE N°	110013337042 <u>2019 00310</u> 00
DEMANDANTE:	COLCAFÉ S.A.
DEMANDADO:	UGPP

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

1. DESCRIPCIÓN

1.1. TEMA DE DECISIÓN

Agotado el trámite procesal correspondiente, procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia dentro del proceso de referencia.

1.1.1. ELEMENTOS DE LA PRETENSIÓN

PARTES

Demandante:

INDUSTRIA COLOMBIANA DE CAFÉ SAS - COLCAFE, identificada con NIT 890903532-12. Dirección virtual de notificaciones: gmvelasquez@serviciosnutresa.com

Demandada:

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP, Identificada con Nit 900373913. Dirección virtual de notificaciones: notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co

OBJETO

DECLARACIONES

- i. Que se declare la nulidad del Acta 18 del 31 de octubre de 2018, por la cual se negó la terminación por mutuo acuerdo del proceso determinación de obligaciones 20151520058000980 (antes 4971).
- ii. Que se declare la nulidad de la Resolución No PAR 429 del 26 de marzo 2019, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición en contra de la decisión adoptada en la sesión de 31 de octubre 2018, consignada en el acta 18 de 31 de octubre de 2018.
- iii. A título de restablecimiento del derecho solicitó la terminación por mutuo acuerdo del proceso de determinación de obligaciones 20151520058000980 (antes 4971), conforme con lo previsto en el artículo 316 de la ley 1819 de 2016, teniendo en cuenta los valores cancelados en exceso y sin perjuicio de los perjuicios económicos causados.

FUNDAMENTOS DE LA PRETENSIÓN

FUNDAMENTOS FÁCTICOS:

1. La UGPP expidió el Requerimiento para declarar o corregir número 235 de 24 de marzo de 2015, frente a la cual la empresa demandante sostiene haber dado respuesta oportuna.
2. El contribuyente respondió el Requerimiento para declarar o corregir número 235 de 24 de marzo de 2015.
3. La UGPP expidió la Liquidación Oficial RDO 843 de 8 de octubre de 2015, confirmada mediante Resolución RDC 651 de 19 de octubre de 2016, en la que determinó que la demandante debía pagar la suma de \$113'913.000 por omisión de la afiliación y pago, inexactitud en las autoliquidaciones y pago de los aportes al sistema de protección social. Además, la suma de \$2.791.200 por concepto de sanción por omisión, y la de \$63.938.100 por concepto de sanción por inexactitud.
4. Que el 24 de octubre de 2017, con formato de transacciones en cheques y depósitos judiciales N. 10737926, la INDUSTRIA COLOMBIANA DE CAFÉ SAS realizó un pago por valor de \$13.345.860 por concepto de sanciones por inexactitud y omisión.
5. Que el 25 de octubre de 2017, a través de PILA con el operador ARUS, la INDUSTRIA COLOMBIANA DE CAFÉ SAS realizó un pago por valor de \$121.979.854 por concepto de aportes al SPS.

6. Que el 25 de octubre de 2017, a través de PILA con el operador ARUS, la INDUSTRIA COLOMBIANA DE CAFÉ SAS realizó un pago por valor de \$40.762.300 por concepto de intereses de mora respecto de los aportes al SPS pagados extemporáneamente.
7. Que la INDUSTRIA COLOMBIANA DE CAFÉ SAS solicitó la terminación por mutuo acuerdo del proceso de determinación de obligaciones con fundamento en la ley 1819 de 2016, cuyo artículo 316, numeral 1, dispone una exoneración del 80% de las sanciones por inexactitud impuestas y de los intereses generados con destino a subsistemas distintos al de pensiones, siempre que al 31 de octubre de 2017 se pagara el total de la contribución (para este caso \$113.913.000), el 100% de los intereses generados con destino al subsistema en pensiones, y el 20% de las sanciones (para este caso \$13.345.860) y de los intereses destinados a subsistemas diferentes al de pensiones (para este caso \$8.152.460).
8. Que conforme al Acta 18 de 31 de octubre de 2018, suscrita únicamente por la SECRETARIA TÉCNICA AD HOC y por fuera de la oportunidad prevista en el artículo 316 de la ley 1819 de 2016, el Comité de conciliación y defensa judicial de la UGPP, mediante acta 18 de 31 de octubre de 2018 estableció que en la INDUSTRIA COLOMBIANA DE CAFÉ SAS no cumplió con los requisitos exigidos, dado que le correspondía acreditar un pago por \$113.913.000 por concepto de saldo de aportes pero realizó el pago solo por \$111.515.700; debía cancelar \$13.453.507 por sanciones y pagó solo \$13.345.860; lo anterior sumado a los intereses causados, que pagó el demandante en monto de \$29.351.638 y un valor adicional de \$2.429.093 pagado por concepto de aportes en exceso respecto de algunos trabajadores.
9. Que el 26 de enero de 2019, la demandante recurrió en reposición el Acta 18 de 2018.
10. Que mediante Resolución PAR 429 de marzo 26 de 2019, el Director Jurídico de la UGPP, resolvió el recurso interpuesto.
11. Que, en comunicación del 5 de febrero de 2020, la UGPP informó al contribuyente que adeudaba un saldo pendiente por concepto de sanción en monto de \$63,678.260 respecto de las obligaciones determinadas en la Resolución N. RDO 843 de 08 de octubre de 2015.
12. Que a favor de la UGPP el demandante procedió a cancelar el monto de \$63,678.260, mediante formato de transacciones en

cheques y depósitos judiciales No. 11048307 del Banco Agrario de Colombia.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

Normas violadas:

- Constitución Política, artículo 29.
- Ley 1819 de 2016, artículo 316.
- Ley 1437 de 2011, artículo 74.
- Estatuto Tributario, artículos 829 y 867-1.
- Resolución 776 del 25 de mayo de 2017, expedida por la UGPP.

Concepto de violación:

Cargos 1 y 2

Sostiene que el Acta No 18 de 31 de octubre de 2018 no fue suscrita por los miembros del comité de conciliación que debían concurrir en expedición del acto, conforme impone el artículo 2 de la Resolución 776 del 25 de mayo de 2017, esto es el Presidente y el Secretario técnico, sino únicamente por la Secretaria Técnica *ad hoc*, lo que implica una expedición irregular.

Igualmente, arguye que existe falta de competencia al resolver el recurso de reposición, por cuanto conforme al artículo 74 del CPACA, aquel debía ser resuelto por el mismo funcionario que adoptó la decisión recurrida, en este caso la Secretaria Técnica *ad hoc*; pero sin embargo fue resuelto por el Director Jurídico de la UGPP.

Cargos 3, 4 y 5

El cuestionamiento, en esencia, consiste en la afirmación de que la UGPP desconoció que INDUSTRIA COLOMBIANA DE CAFÉ S.A.S. sí satisfizo a cabalidad los requisitos establecidos en el artículo 316 de la Ley 1819 de 2016 para la procedencia de la terminación por mutuo acuerdo, al realizar los pagos (i) del 24 de octubre de 2017, por la suma de \$13.345.860 equivalente al 20% de las sanciones por inexactitud y omisión impuestas por la UGPP; y (ii) del 25 de octubre de 2017 por la suma de \$121.979.854 por concepto de aportes, y la de \$40.762.300 por concepto de intereses generados con destino a los subsistemas. Además, que realizó un pago en exceso a título de aportes, pues estos se limitaban a \$113.913.000

Concretamente, censura que la UGPP hubiera considerado que se debía haber cancelado el monto de \$13.453.507 a título de sanciones reducidas al 20%, aplicando la actualización de la sanción de que trata el artículo 867-1 del E.T. Al efecto, precisa que, de acuerdo con el artículo 829 del E.T., el acto administrativo mediante el que se determinaron las obligaciones tributarias sustanciales en este caso (Resolución No. RDC 651 del 19 de octubre de 2016) cobró firmeza al vencer el plazo dentro del cual podían ser demandados (19 de febrero de 2017). Por tal motivo, considera que la actualización monetaria de que trata el citado artículo 867-1 solo procedía a partir del 01 de enero siguiente a la fecha de firmeza, es decir, a partir del 01 de enero de 2018, de modo que el monto pagado a título de sanciones en el año 2017 no debía actualizarse.

Al margen de lo anterior, sostiene que, como la UGPP resolvió la solicitud de terminación 10 meses después del 1 de diciembre de 2017, la fecha límite dispuesta para ello en el artículo 316 de la ley 1819 de 2016, se configuró el silencio administrativo positivo sobre la solicitud de terminación por mutuo acuerdo.

1.2 POSICIÓN DE LA DEMANDADA:

La UGPP se opuso a la prosperidad de todas las pretensiones.

Se pronunció sobre los hechos manifestando que son ciertos los siguientes: 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 12, 13, 14, 15, 18, 20, 21, 23, 25, 26, 29 y 30.

Por su parte, que el 22 y el 24 son solo parcialmente ciertos, pues el demandante omitió mencionar que tras el pago por concepto de aportes restó un saldo de \$2.397.300, y que el recurso de reposición en contra de la decisión contenida en el Acta 18 de 2017 se radicó en los escritos 2019500500291322 y 2019200500288632 del 28 de enero de 2019. También es parcialmente cierto el hecho 31, en la medida en que el comprobante de pago no reposaba en el expediente al hacer la solicitud de terminación.

Por el contrario, que no son ciertos los siguientes:

2: El contribuyente no dio respuesta al Requerimiento para Declarar y/o corregir N. 235 del 24 de marzo de 2015.

9: El demandante pagó solo el 19,84% del valor actualizado de las sanciones impuestas.

10: El 25 de octubre de 2017, la demandante realizó pago por solo \$111.515.700 a título de aportes.

11: El contribuyente pagó \$29.351.638 a título de intereses moratorios por los demás subsistemas.

16: El valor actualizado de la sanción por inexactitud al 20% corresponde a \$13.453.307

17: El contribuyente no acreditó el cumplimiento de todos los requisitos previstos en el numeral 1 del artículo 316 de la ley 1819.

19: El contribuyente no canceló el monto de \$113.913.000 por concepto de aportes sino únicamente \$111.515.700, restando un saldo de \$2.397.300. A título de sanción, pagó el monto de \$13.345.860.

27: La reglamentación del trámite de terminación por mutuo acuerdo no se encuentra exclusivamente en la Resolución 776 de mayo 25 de 2017.

33 y 34: que la forma como se calculó las sanciones por inexactitud y omisión fue la correcta.

Finalmente, que los hechos 28, 32, 35, 36, 38, 39, 40 y 41 son apreciaciones subjetivas.

Frente a los cargos de nulidad manifestó lo siguiente:

Cargo 1: La competencia para aprobar o rechazar la solicitud de terminación por mutuo acuerdo le corresponde al Comité de Conciliación de la entidad, la cual sesiona cuando es convocada y resuelve varias solicitudes. Por tanto, la suscripción del presidente del Comité de la entidad se da en el acta general y no sobre las actas individuales. Finalmente, que en el acta individual se observa que la sesión del Comité participó el Director Jurídico de la entidad como presidente.

Cargo 2: Precisa que quien expidió la Resolución PAR 429 del 26 de marzo de 2019, acto por medio del cual se resolvió el recurso interpuesto contra el Acta 18 de mayo 25 de 2017, fue el Comité de conciliación de la entidad, integrado por el Director Jurídico de la entidad como presidente,

un Secretario Técnico, y el Director de Parafiscales y la Subdirectora de determinación de la UGPP.

Cargos 3, 4 y 5: Precisa que en este caso, para cumplir con los requisitos previstos en los artículos 316 y 318 de la ley 1819 de 2016, el contribuyente debía cancelar el monto de \$113.913.000 por concepto de aportes, pero pagó únicamente \$111.515.700, restando un saldo de \$2.397.300. A título de sanción, pagó el monto de \$13.345.860, correspondiente solo al 18,84% de la sanción actualizada. Posteriormente, se estableció que el demandante pagó con corte al 21 de febrero de 2019 \$2.323.600 por concepto de aportes, y un pago parcial de \$2.988.403 correspondiente a intereses del 20% de salud y 100% de ICBF y SENA.

No se presentaron excepciones.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

PARTE DEMANDANTE: Reiteró los argumentos de la demanda, precisando que con la solicitud de terminación por mutuo acuerdo del proceso de determinación de obligaciones No. 20151520058000980 se allegaron las planillas que dan cuenta de los pagos efectuados por la Compañía durante los días 24 y 25 de octubre de 2017.

PARTE DEMANDADA. Reiteró los argumentos expuestos en la contestación.

1.2. PROBLEMA JURÍDICO

Para controlar la legalidad del Acta No. 18 del 31 de octubre de 2019, por medio de la cual se negó la terminación de mutuo acuerdo del proceso administrativo de determinación No. 20151520058000980 y la Resolución PAR 429 del 26 de marzo de 2019, por medio del cual se resuelve el recurso de reposición contra el acto inicial, corresponde resolver:

1. ¿Se encuentra viciada de nulidad el Acta No. 18 del 31 de octubre de 2018 por no encontrarse suscrita por el presidente del Comité de Conciliación de la entidad demandada, como prescribe el artículo 2 de la Resolución 776 de mayo 25 de 2017? ¿La Resolución PAR 429 del 26 de marzo de 2019 fue expedida por funcionario sin competencia para ello?

2. ¿Los pagos realizados hasta el 30 de octubre de 2017 por INDUSTRIA COLOMBIANA DE CAFÉ S.A.S. corresponden al total de la contribución y de los intereses generados con destino al subsistema de Pensiones, el 20% de los intereses con destino a los demás subsistemas y el 20% de las sanciones actualizadas por omisión e inexactitud determinados en la Resolución No. RDC 651 del 19 de octubre de 2016, condición para obtener el beneficio tributario previsto en la Ley 1819 de 2016? ¿Al tenor de los artículos 829 y 867-1 del E.T., las sanciones determinadas en la Resolución No. RDC 651 del 19 de octubre de 2016 debían ser objeto de actualización con corte a 1 de enero de 2017, al encontrarse en firme en aquella fecha el acto de liquidación oficial?

1.2.1. TESIS DE LAS PARTES

Tesis de la parte demandante: El Acta No. 18 del 31 de octubre de 2018 y la Resolución PAR 429 del 26 de marzo de 2019 están viciadas de nulidad porque la falta de suscripción del presidente del Comité de Conciliación en el acto estimatorio implica una vulneración grave al debido proceso del demandante. Los pagos realizados hasta el 30 de octubre de 2017 por INDUSTRIA COLOMBIANA DE CAFÉ S.A.S. corresponden al total de lo exigido en la Ley 1819 de 2016, teniendo en cuenta que el monto correspondiente a las sanciones impuestas no debía ser objeto de actualización; lo anterior, pues de conformidad con el artículo 867-1 del E.T., la actualización de las sanciones tiene fecha de corte a 1 de enero de cada año, y en este caso el acto liquidatorio solo quedó en firme hasta el 19 de febrero de 2017, es decir cuando transcurrieron los 4 meses de caducidad de la acción, de modo que no procedía la indexación sino hasta el 1 de enero de 2018.

Tesis de la parte demandada: El Acta No. 18 del 31 de octubre de 2018 y la Resolución PAR 429 del 26 de marzo de 2019 no están viciadas de nulidad pues el presidente del Comité de Conciliación participó en la sesión en la que se discutió el caso de marras y suscribió el Acta general, y fue el Comité en pleno el que adoptó ambas decisiones administrativas. Los pagos realizados hasta el 30 de octubre de 2017 por INDUSTRIA COLOMBIANA DE CAFÉ S.A.S. no corresponden al total de lo exigido en la Ley 1819 de 2016, teniendo en cuenta que el monto correspondiente a las sanciones impuestas debía ser objeto de actualización conforme al artículo 867-1 del E.T., y que no se pagó el 100% de los aportes liquidados en el acto administrativo de determinación.

Tesis del Despacho: La falta de suscripción del Acta No. 18 del 31 de octubre de 2018 por el presidente del Comité de Conciliación de la entidad demandada no conlleva su nulidad, pues aun cuando el artículo 2 de la Resolución 776 de mayo 25 de 2017 prescribe que las actas del Comité deben ser suscritas por su Presidente, además del Secretario Técnico, ese es un requisito de naturaleza puramente formal del cual no penden ni la existencia ni la validez del acto administrativo, y su omisión no conlleva una disrupción de las formas propias de la actuación administrativa que afecten los derechos e intereses jurídicos del solicitante pues el acto administrativo fue expedido por la autoridad competente para tal fin, esto es el Comité de Conciliación de la UGPP en pleno, y se garantizaron los derechos de defensa y contradicción del aportante al haberse concedido y resuelto el recurso de reposición mediante la Resolución PAR 429 del 26 de marzo de 2019 por parte del Presidente del Comité.

También sostendrá que los pagos realizados hasta el 30 de octubre de 2017 por INDUSTRIA COLOMBIANA DE CAFÉ S.A.S. no corresponden al cumplimiento de los requisitos para obtener el beneficio tributario previsto en la Ley 1819 de 2016, como quiera al tenor de los artículos 829 y 867-1 del E.T., las sanciones determinadas en la Resolución No. RDC 651 del 19 de octubre de 2016 debían ser objeto de actualización con corte a 1 de enero de 2017, al haber quedado en firme el acto confirmatorio de la liquidación oficial el día 10 de noviembre de 2016.

2. CONSIDERACIONES

1. En el primer cargo, el actor cuestiona que el Acta No 18 de 31 de octubre de 2018 está viciada de nulidad pues no fue suscrita por los todos los miembros del comité de conciliación que debían concurrir en expedición del acto, conforme impone el artículo 2 de la Resolución 776 del 25 de mayo de 2017, esto es el Presidente y el Secretario técnico, sino únicamente por este último. Por su parte la entidad demandada argumentó que a pesar de que el acta individual no fue suscrita por el

Presidente del Comité, la que denominó *Acta General* sí cumple con dicha formalidad.

2. Pues bien, en primer lugar advierte el despacho que en el expediente administrativo aportado por la demandada no obra copia de la llamada *Acta General*, de modo que no se encuentra acreditado el cumplimiento de ese deber formal. Sin embargo, se considera que la falta de suscripción del Acta del 18 de marzo 25 de 2017 por parte del Presidente del Comité de Conciliación y Defensa Jurídica de la UGPP, contrario a lo alegado por la parte actora, no constituye una violación grave del derecho fundamental al debido proceso del contribuyente y por tanto no acarrea la nulidad del acto administrativo demandado. Así, aun cuando el artículo 2 de la Resolución 776 de mayo 25 de 2017 prescribe que las actas del Comité deben ser suscritas por su Presidente, además del Secretario Técnico, ese es un requisito de naturaleza puramente formal del cual no penden ni la existencia ni la validez del acto administrativo, y su omisión no conlleva una disrupción de las formas propias de la actuación administrativa que afecten los derechos e intereses jurídicos del solicitante, como se pasa a explicar.

3. En efecto conformidad con el artículo 29 de la Carta, el debido proceso es un derecho constitucional de aplicación inmediata y ha sido desarrollado específicamente a efectos del derecho administrativo en el numeral 1 del artículo 3 del CPACA¹. Por su parte, la Corte Constitucional se ha referido al debido proceso administrativo precisando que su fin es "(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados"². No obstante, ha señalado el Consejo de Estado³ que no cualquier irregularidad en el proceso comporta una causal de nulidad de los actos administrativos, precisando, entonces, que la prosperidad de la pretensión de anulación

¹ «Artículo 3º. Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in idem. (...)».

² Sentencia T-796 de 2006.

³ Consejo de Estado, Sección Cuarta, en providencia de veinte (20) de septiembre de dos mil diecisiete (2017) Radicación: 150012333000201300035 01

se encuentra sometida a que la vulneración del debido proceso sea grave, lo cual se determina estableciendo si con la actuación irregular de la administración se afecta el núcleo esencial del derecho fundamental:

"Conviene precisar que no toda irregularidad constituye causal de invalidez de los actos administrativos. Para que prospere la causal de nulidad por expedición irregular es necesario que la irregularidad sea grave pues, en principio, en virtud del principio de eficacia, hay irregularidades que pueden sanearse por la propia administración, o entenderse saneadas, si no fueron alegadas. Esto, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.⁴

Adicional a todo lo dicho, para que se configure la violación al derecho fundamental al debido proceso también es menester que se haya afectado de manera relevante alguna de las garantías que componen ese derecho, esto es, el núcleo esencial de ese derecho, esto es: juez natural, defensa o forma".

4. En lo tocante particularmente a la *forma* se ha comprendido que el debido proceso, como desarrollo del principio de legalidad, comporta el imperativo jurídico de que las autoridades que desarrollen los procedimientos en virtud del marco jurídico definido por el legislador, es decir aquel que representa la voluntad democrática de los mismos administrados, *respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos⁵:*

«La misma jurisprudencia ha expresado, que el respeto al derecho fundamental al debido proceso, le impone a quien asume la dirección de la actuación judicial o administrativa, la obligación de observar, en todos sus actos, el procedimiento previamente establecido en la ley o en los reglamentos, "con el fin de preservar las garantías -derechos y obligaciones- de quienes se encuentran incursos en una relación jurídica, en todos aquellos casos en que la actuación conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una sanción"⁶»⁷.

5. En el caso de autos, el procedimiento para acceder a la terminación por mutuo acuerdo de los procesos administrativos de determinación y sancionatorios fue regulado mediante el artículo 318 de la ley 1819 de

⁴ En ese sentido, ver: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. CP: Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Sentencia del 16 octubre de 2014. Radicación: 25000-23-27-000-2011-00089-01 (19611). Demandante: Alianza Fiduciaria S.A. Como Vocera Del Fideicomiso Lote Montoya. Demandado: Distrito Capital De Bogotá.

⁵ Corte constitucional, Sentencia C-980 de 2010.

⁶ Corte constitucional, Sentencia T-073 de 1997.

⁷ Corte constitucional, Sentencia C-980 de 2010.

2016. De dicha norma, se observa el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la UGPP fue el organismo colegiado al cual se le atribuyó la competencia para resolver sobre las solicitudes presentadas por los aportantes para acogerse al beneficio tributario y suscribir la fórmula de terminación. A su vez, el procedimiento fue reglamentado mediante la Resolución 776 del 25 de mayo de 2017; en su artículo 2 se estableció que: *"La decisión adoptada por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de esta Unidad constará en un acta suscrita por quien lo presida y por el Secretario Técnico"*.

6. No obstante, observa esta Judicatura que el incumplimiento del deber formal consistente en la suscripción por parte del Presidente del Comité, además del Secretario Técnico, no conlleva a una vulneración de las garantías constitucionales del debido proceso que le asisten al contribuyente. Así, debe resaltarse que la autoridad administrativa a la que se le atribuyó la competencia para adoptar la decisión fue el Comité de Conciliación en pleno, que es un cuerpo de naturaleza colegiada⁸, y no únicamente el Presidente de dicho organismo; de modo que la falta de suscripción del acta en la que reposa la decisión por parte de ese miembro no afecta la validez del acto en lo relativo al sujeto que lo expide pues, se repite, la competencia para resolver la actuación administrativa se le atribuyó al Comité. Y, en este mismo sentido, es claro además que el acto administrativo que comporta la decisión sobre la solicitud del beneficio tributario fue adoptado en este caso por parte del comité en pleno con la asistencia de la totalidad de miembros del cuerpo colegiado competente para ello, pues se observa del Acta No 18 de 31 de octubre de 2018 la constancia de la participación del Director de Parafiscales, de la Subdirectora Jurídica de Parafiscales, de la Coordinadora del GIT Beneficios Tributarios y el Director Jurídico de la UGPP, este último en calidad de Presidente del Comité; de ahí que, a pesar de la falta de suscripción del acta individual por parte del Presidente, no exista duda acerca de que la decisión administrativa fue tomada por la autoridad a la que el legislador atribuyó expresamente dicha facultad.

7. De este modo, debe concluirse que la falta de suscripción del Acta del 18 de marzo 25 de 2017 por parte del Presidente del Comité de

⁸ al tenor de la Resolución 36 de 2011 "Por la cual se crea e integra el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la entidad, se establece su reglamento y se establecen otras disposiciones.", para los temas de parafiscales está conformada por el Director General, el Director jurídico el Director de Soporte y Desarrollo Organizacional, el Director de Parafiscales y el Subdirector Jurídico de Parafiscales.

Conciliación y Defensa Jurídica de la UGPP, contrario a lo alegado por la parte actora, no constituye una violación grave del derecho fundamental al debido proceso del contribuyente y por tanto no acarrea la nulidad del acto administrativo demandado. Por lo tanto, no tiene vocación de prosperar el primer cargo de nulidad.

8. También se observa que el incumplimiento del deber formal de suscripción del acta por parte del Presidente del Comité no conlleva una vulneración relevante de los derechos a la defensa y contradicción que le asisten al administrado, como quiera que la decisión de no aprobar la solicitud de terminación le fue comunicada y en contra de esta pudo ejercer el recurso de reposición que era procedente. Justamente en este sentido, tampoco resulta acertada la censura expuesta en el cargo 2 de la demanda, según la cual fue expedida por un funcionario sin competencia para ello la Resolución No PAR 429 del 26 de marzo 2019, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición en contra de la decisión consignada en el acta 18 de 31 de octubre de 2018.

9. En efecto, de conformidad con el artículo 74 del CPACA, el recurso de reposición interpuesto debía ser resuelto por la misma autoridad que adoptó la decisión recurrida, sin embargo, contrario a lo alegado por el demandante, dicha decisión estimatoria no fue adoptada por la Secretaría Técnica del Comité, sino por el Comité en pleno, como se explicó líneas atrás. Es por tanto que la Resolución No PAR 429 del 26 de marzo 2019, que fue suscrita por el Director de Parafiscales de la UGPP en calidad de Presidente del Comité, no se encuentra viciada de nulidad por haber sido expedida por un funcionario sin competencia para tal fin, debido a que el mismo legislador en el artículo 318 de la ley 1819 de 2016 prescribió que, en concordancia con el artículo 74 del CPACA, correspondía al mismo Comité de conciliación de la UGPP resolver el recurso en cuestión, más no solo al Secretario Técnico, como argumenta el demandante. En consecuencia, dado que no era el Secretario Técnico quien debía resolver el recurso de reposición, como argumenta el demandante, se debe concluir que la Resolución No PAR 429 del 26 de marzo 2019 no está viciada de nulidad por los precisos argumentos expuestos en este cargo, que no está llamado a prosperar.

10. Zanjado lo anterior, ya respecto de los requisitos para acceder al beneficio tributario que alega la parte actora haber cumplido a cabalidad al considerar que no era procedente actualizar el valor de la sanción, debe precisarse primero que el legislador tributario determinó en el artículo 316 de la ley 1819 de 2016 que el beneficio tributario en cuestión consiste en exonerar a los contribuyentes al Sistema de la Protección Social a quienes se les hubiera notificado antes de la fecha de publicación de esa ley, requerimiento para declarar y/o corregir, liquidación oficial, o resolución que decide el recurso de reconsideración, del pago del 80% de los intereses de los demás subsistemas y del 80% de las sanciones por omisión e inexactitud asociadas a la contribución. De modo que la principal condición para acceder a ese mejor trato, consistía en pagar hasta el 30 de octubre de 2017 el total de la contribución señalada en los actos de determinación, el 100% de los intereses generados con destino al subsistema de Pensiones, el 20% de los intereses generados con destino a los demás subsistemas de la protección social y el 20% de las sanciones actualizadas.

11. En este caso, de conformidad con la Resolución RDC-651 del 19 de octubre de 2016, expedida por la UGPP, el contribuyente COLCAFÉ S.A. adeudaba el monto de \$113.913.000 por concepto de aportes y \$66.729.300 por concepto de sanciones de inexactitud y omisión. Sin embargo, el valor actualizado de la sanción, de conformidad con el Acta 18 de 31 de octubre de 2018, era de \$63.938.100.

12. Para el despacho, contrario a lo afirmado por el demandante, sí era procedente actualizar el valor de la sanción. En efecto, al tenor del artículo 867-1 del E.T., la actualización debe realizarse anual y acumulativamente *“partir del 1o de enero siguiente a la fecha en que haya quedado en firme en la vía gubernativa el acto que impuso la correspondiente sanción”*. A su vez, de conformidad con el artículo 829 del E.T., se entienden ejecutoriados los actos administrativos cuando, entre otras, los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso; pero no cuando vence el término de caducidad para ejercer la acción judicial sin que se haya presentado demanda, como pretende el demandante.

13. En el asunto de marras, se observa que la actuación administrativa de determinación de los aportes a cargo del demandante se resolvió de forma

definitiva y concreta mediante la Resolución RDC-651 del 19 de octubre de 2016, a través de la cual se desató el recurso de reconsideración interpuesto en contra de la Liquidación Oficial RDO 843 de 8 de octubre de 2015; ello pues no se encuentra acreditado que en contra de los actos de determinación se hubiere interpuesto demanda ante esta Jurisdicción. Por lo tanto, en este caso, la firmeza en la vía gubernativa del acto que impuso la correspondiente sanción se adquirió el día siguiente al cual se notificó el acto confirmatorio (9 de noviembre de 2016⁹), es decir el día 10 de noviembre de 2016, conforme a la constancia de ejecutoria obrante en el expediente administrativo¹⁰.

14. Así las cosas, dado que el acto confirmatorio de la liquidación oficial quedó en firme el 10 de noviembre de 2016, al tenor del artículo 867-1 del E.T., contrario a lo afirmado por el demandante, la actualización sí era procedente “a *partir del 1o de enero siguiente*”, es decir desde el 1 de enero de 2017, tal como fue comprendido por la autoridad tributaria al resolver sobre la solicitud de terminación por mutuo acuerdo.

15. Así las cosas, en tanto que el 20% del monto actualizado de la sanción asciende al valor de \$13.453.507, y que el demandante se limitó a cancelar el valor de \$13.345.860- lo cual está fuera de controversia, no se encuentra acreditado el cumplimiento del requisito de cancelar, hasta el 30 de octubre de 2017, el 20% de las sanciones actualizadas, conforme fue exigido por el legislador tributario para acceder al beneficio en cuestión. Por lo tanto, no tienen vocación de prosperar los cargos 3, 4 y 5 de la demanda.

ARGUMENTOS DE LAS PARTES

16. Sostiene el demandante que como la UGPP resolvió la solicitud de terminación 10 meses después del 1 de diciembre de 2017, la fecha límite dispuesta para ello en el artículo 316 de la ley 1819 de 2016, se configuró el silencio administrativo positivo sobre la solicitud de terminación por mutuo acuerdo. No obstante, debe recordarse que, salvo que el legislador tributario establezca lo contrario, por regla general, los términos son de tipo perentorio, mas no preclusivo; en tal sentido, en principio, las decisiones administrativas que se tomen por fuera del término legal, resultan válidas y eficaces, siempre que el legislador no haya estipulado expresamente la

⁹ Archivo denominado “NOTIFICACION RECURSO DE RECONSIDERACION”, obrante en el expediente administrativo aportado por la demandada.

¹⁰ Archivo denominado “Ejecutoria Exp. 4971””, obrante en el expediente administrativo aportado por la demandada.

preclusión del término. A este respecto se ha pronunciado así el Consejo de Estado:

"Debe decirse que, en general, los términos procesales que tiene el Estado para proferir decisiones son términos de tipo perentorio pero no necesariamente preclusivos. Es decir que, así esté vencido el plazo, la decisión correspondiente resulta válida y eficaz, salvo que el legislador expresamente haya estipulado la preclusión del término, en el sentido de indicar que la Administración pierde competencia para decidir y, por tanto, surge el acto ficto o presunto favorable al administrado. El vencimiento de los plazos meramente perentorios puede implicar la responsabilidad personal del agente que se ha demorado en tomar la decisión pero no afecta la validez de la decisión misma."¹¹

17. En este orden de ideas, dado que en el caso de las decisiones sobre las solicitudes de terminación por mutuo acuerdo de que trata el artículo 316, el legislador no previó que el término con el que contaba la autoridad tributaria fuera preclusivo, se entiende que el plazo con el que contaba la administración tributaria era únicamente perentorio, ni tampoco estableció expresamente que la consecuencia de ello fuera la configuración del silencio administrativo positivo, por lo que a pesar del vencimiento del plazo concedido en el ordenamiento jurídico, la UGPP no perdió competencia funcional para resolver sobre la solicitud de acceso al beneficio tributario. Así las cosas, el argumento esgrimido no acarrea la nulidad de los actos administrativos demandados.

3.- COSTAS

18. Considera el Despacho que es necesario revisar la postura que sobre el tema de las costas había adoptado en procesos anteriores, a la luz de los razonamientos expuestos sobre el tema por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca¹², así como en las sentencias del Consejo de Estado que recientemente se refieren a este punto.

19. Sea lo primero establecer que a la luz del artículo 188 del CPACA, cuando no se trate de procesos en los que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá acerca de la condena en costas, atendiendo las normas del CGP para su ejecución y liquidación¹³.

20. Partiendo de lo anterior, es dable considerar que el régimen procesal

¹¹ Auto 232/0, proferido por la Sala Plena de la Corte Constitucional.

¹² Como en la sentencia del 15 de abril de 2021 de la Sección Cuarta-Subsección "A" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, emitida en el proceso 110013337042201800059-01, con ponencia de la magistrada Gloria Isabel Cáceres Martínez.

¹³ Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia de Julio 14 de 2016. Número de radicado 68001233300020130027003.

vigente prevé un enfoque objetivo de la condena en costas¹⁴, por lo que ha de tenerse presente que aun cuando debe condenarse a la parte vencida en el proceso, se requiere que en el expediente aparezca probado que se causaron las costas. Luego, se condenará exclusivamente en la medida en que se compruebe el pago de gastos ordinarios del proceso y la actividad profesional realizada en el curso de la actuación¹⁵.

21. Sobre el particular, atendiendo el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la sentencia C-157 de 2013¹⁶, el Consejo de Estado ha precisado que la condena en costas procede contra la parte vencida en el proceso o en el recurso, con independencia de las causas de la decisión desfavorable, pero ello no es impedimento para que se exija prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley¹⁷.

22. En este orden de ideas, una vez revisado el expediente, evidencia el Despacho que no existen elementos de prueba que demuestren o justifiquen las erogaciones por concepto de costas a cargo de la demandada, por lo cual no se condenará en costas a la parte vencida.

En mérito de lo expuesto, **el Juzgado Cuarenta y dos (42) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D. C. – Sección Cuarta**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley:

FALLA

Primero: DENEGAR de las pretensiones, conforme se consideró en la parte motiva del proveído.

Segundo: No condenar en costas.

¹⁴ Artículo 365 del Código General del Proceso.

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Cuarta. Providencia del 06 de julio de 2016. Radicado No. 250002337000-2012-00174-01 [20486]. C.P.: Jorge Octavio Ramírez Ramírez y providencia del 12 de noviembre de 2015, Radicado: 73001233300020130000501 (20801), C.P.: Martha Teresa Briceño de Valencia

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia C-157/2013. M.P.: Mauricio González Cuervo.

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Cuarta. Providencias del 19 de agosto de 2021. Radicado 76001-23-33-000-2017-00073-01(24713). C.P.: Myriam Stella Gutiérrez Argüello y del 09 de agosto de 2018. Radicado No. 76001-23-33-000-2013-00079-01(22386). C.P.: Stella Jeannette Carvajal Basto. Al respecto, las providencias en cita acogen la postura reiterada de la sección cuarta del Consejo de Estado fijada en las sentencias del 6 de julio de 2016, exp. 20486, CP: Jorge Octavio Ramírez Ramírez; del 25 de septiembre de 2017, exp. 20650, CP: Milton Chaves García; del 9 de agosto de 2018, exp. 22386, CP: Stella Jeannette Carvajal Basto; del 29 de octubre de 2020, exp. 23859, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez (E) y del 11 de marzo de 2021, exp. 24519, CP: Myriam Stella Gutiérrez Argüello, entre otras.

Tercero: En firme esta providencia y hechas las anotaciones correspondientes, **archívese** el expediente, previa devolución de remanentes, si a ello hubiere lugar.

Cuarto: Trámites virtuales: Todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso, debe ser enviada por los canales virtuales. Para este efecto se ha dispuesto el buzón de correo electrónico correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co .

En cumplimiento del deber procesal impuesto en los artículos 83 numeral 14 del Código General del Proceso y 1 y 3 del Decreto 806 de 2020 las partes deben enviar todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso no sólo al Despacho, también a las demás partes mediante los correos electrónicos que se informan:

Demandante:

gmvelasquez@serviciosnutresa.com

Demandada:

notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co

Toda actuación en el proceso se comunicará mediante estos correos, que para los apoderados deben corresponder a los registrados en el sistema SIRNA.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO

JUEZ

Firmado Por:

Ana Elsa Agudelo Arevalo
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
Sala 042 Contencioso Admsección 2
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **840117f12adf4c082ee04a82634ffc637f61c01f0479750f6fbf0d112cffe18b**

Documento generado en 29/03/2022 05:59:20 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>