



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

CONSEJERA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Bogotá D.C., tres (03) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

Referencia	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación	25000-23-37-000-2019-00147-01 (26717)
Demandante	MERQUELLANTAS S.A.S.
Demandado	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL UGPP
Temas	Liquidación de aportes al Sistema de Seguridad Social. Requisitos para terminación por mutuo acuerdo

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la demandante, contra la sentencia del 15 de julio de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, que decidió lo siguiente (fls.74 a 84):

“PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda formulada por la sociedad **Merquellantas S.A.S. contra la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP**, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: Por no haberse causada ni demostrado, no se condena en costas.

TERCERO: De conformidad con los poderes allegados electrónicamente **RECONOCER** personería para actuar como apoderado de la parte demandante al abogado Francisco José Molano Achury, identificado con C.C. 1.023.929.755 y portador de la T.P. 313.331; y, como apoderada de la entidad demandada, a la abogada Paula Inírida Martínez Perdigón, identificada con C.C. 20.677.897 y portadora de la T.P. No. 122.327.

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 anotaciones de rigor.”

ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

Previo requerimiento para declarar y/o corregir, 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 765 del 14 de septiembre de 2015 por las conductas de mora e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos de los aportes al Sistema de la Protección Social entre los meses de enero a diciembre de 2013 e impuso sanción por inexactitud.

Contra la anterior decisión la actora interpuso el recurso de reconsideración, el cual fue resuelto en la Resolución Nro. RDC 636 del 18 de octubre de 2016, que modificó el acto recurrido en el sentido de liquidar los ajustes en la suma de \$57.436.000 y la sanción por inexactitud en \$34.291.500.

La demandante presentó solicitud para acogerse al beneficio de terminación por



mutuo acuerdo, previsto en el artículo 316 de la Ley 1819 de 2016. Mediante Acta Nro. 18 de la sesión celebrada el 31 de mayo de 2018, la UGPP le negó el beneficio bajo la consideración de que, no cumplió con los requisitos, comoquiera que no acreditó oportunamente la totalidad de los pagos exigidos. A estos efectos, señaló que algunos de los pagos se realizaron el 31 de octubre y 1 de noviembre de 2017, es decir, después del plazo establecido en la norma (30 de octubre de 2017).

Contra esta decisión. se presentó recurso de reposición que fue resuelto por medio de la Resolución Nro. PAR 1830 del 18 de diciembre de 2018, confirmando el acto recurrido.

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 (fl.1):

“1. *Sírvase declarar la Nulidad de los siguientes Actos Administrativos:*

Resolución RDC- 2016-00636 de 18 de octubre de 2016. *Por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución RDO 765 del 14 de septiembre de 2015, a través de la cual se profirió liquidación oficial a Merquellantas S.A.S. por mora e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos de los aportes al Sistema de la Protección Social, por los periodos de enero a diciembre de 2013 y se sancionó por inexactitud por la vigencia 2013.*

Acta No.18 del 01 de diciembre de 2017 *Por medio de la cual el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP- por medio de la cual se (sic) negó la terminación por mutuo acuerdo de (sic) solicitada por MERQUELLANTAS S.A.S.*

Resolución No. PAR 1830 del 18 de diciembre de 2018. *Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la decisión adoptada en el Acta No. 18 de 1º de diciembre de 2017 – Sesión de 31 de mayo de 2018 del Comité de Conciliación y Defensa Judicial Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-, por medio de la cual se negó la solicitud de terminación por mutuo acuerdo del proceso administrativo de determinación de obligaciones No. 20151520058001203 (antes 7964).*

2. *En consecuencia, sírvase ordenar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP- aprobar la solicitud de Terminación por Mutuo Acuerdo – Artículo 316 de la Ley 1819 de 2016- presentada por MERQUELLANTAS S.A.S.*

3. *Adicionalmente, sírvase ordenar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP- dar por terminado el proceso determinación No. 20151520058001203 (antes 7964) a causa del pago total de la obligación, en aplicación de los postulados de la Ley 1819 de 2016.”*

A los anteriores efectos, el demandante invocó como violados los artículos 137 y 138 de la ley 1437 de 2011.

Los cargos de nulidad se resumen de la siguiente manera:

1. Interpretación de la ley

Explicó que, de conformidad con el artículo 316 de la Ley 1819 de 2016, los



requisitos que el aportante debía cumplir para acogerse al beneficio de terminación por mutuo acuerdo del proceso de determinación adelantado por la UGPP, consistían en: *i)* haber sido notificado antes del 29 de diciembre de 2016 (fecha de publicación de la Ley 1819 de 2016) del requerimiento para declarar y/o corregir, la liquidación oficial o el acto que resuelve el recurso de reconsideración; y *ii)* haber pagado, al 30 de octubre de 2017, el 100% del valor de la contribución determinada en los actos administrativos, el 100% de los intereses con destino al subsistema de pensiones, el 20% de los intereses de los demás subsistemas y el 20% del valor de la sanción por inexactitud.

Al cumplir los anteriores requisitos y realizar la solicitud respectiva, el aportante sería exonerado del pago del 80% de las sanciones por omisión e inexactitud, y del 80% de los intereses a los subsistemas diferentes a pensiones.

Teniendo en cuenta que, antes del 29 de diciembre de 2016, la sociedad fue notificada de la Liquidación Oficial de Revisión Nro. RDO-2015-00765 del 14 de septiembre de 2015, y que presentó en término la solicitud de terminación por mutuo acuerdo, en principio se encontraba en la posibilidad de acogerse al beneficio de terminación una vez fuera verificado el cumplimiento de los demás requisitos, es decir, el pago de las sumas correspondientes.

Así las cosas, la sociedad efectuó pagos por concepto de contribuciones, intereses y sanciones de la siguiente manera: *i)* \$56.196.147 por total de la contribución; *ii)* \$6.932.300 por total de intereses y *iii)* \$63.128.447 por total de sanciones. Expuso que los pagos de aportes e intereses los realizó de conformidad con lo indicado por el operador (mi planilla) y la sanción teniendo en cuenta el 20%, sin embargo, al realizar el cálculo respectivo el operador arrojó un valor diferente al esperado por la UGPP.

Así mismo, adujo que una vez notificada de la respuesta a su solicitud de terminación por mutuo acuerdo, efectuó el pago de los saldos adeudados por valor de \$74.000. De manera que, si bien en un principio no cumplió textualmente con los requisitos exigidos para acogerse al beneficio, sí lo hizo a medida que la UGPP señalaba sus errores, y siempre de conformidad con el principio de buena fe.

Consideró que al negar la solicitud de terminación por mutuo acuerdo, la administración no interpretó en debida forma la ley, en su lugar, debía darse aplicación de manera sistemática o finalista y no exegética, es decir, teniendo en cuenta que la sociedad, pese haber pagado en forma parcial la suma exigida, se ciñó a los principios de la norma, actuó de buena fe y corrigió su conducta tan pronto la UGPP se lo comunicó.

2. Constitucionalización del derecho

Solicitó dar aplicación a las normas con observancia de las disposiciones constitucionales, de manera que, en este caso, el tributo (pago) y las sumas relacionadas, debían prevalecer sobre la forma de pago, es decir, sobre la oportunidad o el medio, puesto que el fin último es el cumplimiento del aportante, lo cual se dio en este caso. Por tanto, resultaría arbitrario, negar el beneficio, puesto que cumplió con los requisitos establecidos en la norma para ello.

3. Desconocimiento del principio de buena fe

Afirmó que la sociedad se esmeró en cumplir con los requisitos establecidos en la



ley para acogerse al beneficio, *“lo cual no es fácil para ninguna empresa, y más si se tiene en cuenta el valor de las sumas pagadas”*, por lo que debía tenerse en cuenta que la actora actuó en atención al principio de buena fe.

4. Desconocimiento del principio de proporcionalidad

Sostuvo que, si bien la sociedad había cumplido con la gran mayoría de requisitos para acogerse a la terminación por mutuo acuerdo, su único error consistió en pagar el 99.96% de la suma adeudada, error que no era completamente imputable a esta.

Por lo que era errado que la entidad aplicara el principio de la responsabilidad objetiva y negara la disminución del 80% de los intereses a los subsistemas diferentes a pensión y el del 80% de las sanciones respectivas, *“por falta de pago de una mínima de la suma debida”*.

Oposición de la demanda

La entidad demandada controvertió las pretensiones de la demanda en los siguientes términos (fls.44 a 58):

Sostuvo que la actora no determinó en qué consistió la supuesta omisión o extralimitación de los funcionarios de la unidad, así como tampoco demostró que los actos administrativos no estén investidos de presunción de legalidad, que hayan sido expedidos para satisfacer fines particulares, con extralimitación de funciones o que existiera una divergencia entre los fines realmente perseguidos y los que, según la norma aplicable deberían orientar la decisión.

Por el contrario, del contenido de los actos enjuiciados podía verificarse que se expidieron en cumplimiento de los fines y competencias señalados en la ley, así mismo se concedió las oportunidades respectivas para que la sociedad ejerciera su defensa, valoró las pruebas aportadas al proceso y notificó en debida forma cada una de las actuaciones.

Respecto al cargo relacionado con la **interpretación de la ley y constitucionalización del derecho**, adujo que el artículo 316 de la Ley 1819 de 2016 fue claro al establecer entre los requisitos para acceder a la terminación por mutuo acuerdo del proceso de fiscalización, dentro de los cuales estaba el pago total de la contribución señalada en los actos administrativos hasta el 30 de octubre de 2017, lo cual debía cumplirse en su totalidad y no de manera parcial como ocurrió en el presente caso.

Explicó que una vez el Comité de Conciliación de la UGPP analizó los pagos realizados por la actora por concepto de intereses moratorios, aportes y sanción pudo determinar que no cumplía con los requisitos previstos en el numeral 1 del artículo 316 de la Ley 1819 de 2016.

Advirtió que lo anterior de ninguna manera implicaba la vulneración al principio de igualdad y equidad, por el contrario, su decisión era únicamente atribuible a la sociedad en la medida que no cumplió con los requisitos previstos en la norma para acceder al beneficio. Además, la unidad tampoco aceptó ningún beneficio que no cumpliera con los requisitos.

Señaló que la parte demandante era concedora de los monto de los aportes adeudados, por lo que simplemente debía efectuar una operación aritmética para



establecer si había pagado o no en su totalidad la obligación por concepto de aportes, sin que fuese necesario que la UGPP le indicara si pagó en forma completa o no, pues para cuando eso ocurriera era claro que el plazo fijado por el legislador (30 de octubre de 2017) ya habría fenecido, por lo que era deber del aportante verificar el cumplimiento de los requisitos y no dejar su verificación en manos de un tercero o hasta que el Comité de Conciliación estudiara el caso.

Destacó que la misma actora se allanó en el error incurrido y que ahora pretendía trasladarlo a la UGPP, lo cual podía evidenciarse en la demanda cuando manifestó que *“Resulta pertinente precisar que si bien mi poderdante no cumplió de manera textual con los requisitos exigidos para acogerse al beneficio, sí lo hizo a medida que la Unidad señalaba sus errores y siempre de conformidad con el principio de buena fe, cabe mencionar que uno de los yerros de mi poderdante no es imputable a él sino a su operador”*. Por esta razón, el incumplimiento de los requisitos era únicamente atribuible a la sociedad, por lo cual debía asumir su responsabilidad.

Así las cosas, no estaba configurada la vulneración a la ley ni tampoco un exceso de rigor formal en la aplicación del derecho y menos en la exigencia de los requisitos para obtener la terminación del procedimiento administrativo por mutuo acuerdo, por el contrario, el hecho que la actora no cancelara el 100% de los aportes determinados por la Administración le impidió acceder al beneficio

Adujo que no era cierto que el actuar de la administración vulneró el **principio de la buena fe**, dado que fue la actora quien no cumplió los requisitos para acceder al beneficio tributario. Así, a la UGPP no le era posible cambiar las circunstancias establecidas por la ley con el fin de beneficiar a cada aportante, por el contrario, la entidad estaba obligada a ceñirse a los postulados previstos en la norma, sin que ello pudiera entenderse como una vulneración de principios¹.

Sobre el cargo relacionado con el **desconocimiento del principio de proporcionalidad**, señaló que dentro de las competencias del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la UGPP no estaba la de imponer sanciones y menos a los aportantes que no cumplieran con los requisitos para la terminación por mutuo acuerdo de los procesos administrativos, pues su proceder se limitaba únicamente a verificar los requisitos señalados en el artículo 316 de la Ley 1819 de 2016, con independencia de las causas que llevaron a la sociedad aportante a no efectuar el pago en la fecha límite establecida por el legislador.

Así las cosas, y por sustracción de materia, como el comité no imponía sanciones, tampoco era posible que desconociera el principio de proporcionalidad de las mismas.

De conformidad con lo expuesto solicitó negar las pretensiones de la demanda y se opuso a la condena en costas, ello por cuanto el asunto aquí discutido era de carácter e interés público y no se encuentran pruebas de su causación.

Sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, negó las pretensiones de la demanda, con fundamento en lo siguiente (fls.74 a 84):

¹ Citó la sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta, del 16 de marzo de 2011, exp.16522, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.



Encontró que, según lo acreditado por el Comité de Conciliación de la UGPP, la sociedad al momento de la publicación de la Ley 1819 de 2016 había pagado por concepto de aportes la suma de \$590, hecho no controvertido por la interesada. Así, para acogerse a la terminación por mutuo acuerdo restaría acreditar los siguientes pagos: *i)* el saldo pendiente de aportes de \$57.435.410; *ii)* el 100% de los intereses moratorios al subsistema de pensiones; *iii)* el 20% de los intereses moratorios por los otros subsistemas y *iv)* el 20% de la sanción por inexactitud actualizada, en todo caso, hasta el 30 de octubre de 2017.

Desciendo a las demás pruebas allegadas al expediente, destacó que, por concepto de sanción, la actora efectuó un pago por valor de \$6.858.300 el 12 de febrero de 2017 y otro por la suma de \$74.000, el 30 de octubre del mismo año, lo que quería decir que antes del vencimiento del plazo establecido por el legislador, canceló la suma de \$6.932.300. También tuvo en cuenta que con la ampliación a la solicitud de conciliación presentada el 6 (sic) de noviembre de 2017, la actora allegó prueba del pago de los aportes al Sistema de la Protección Social por los períodos enero a diciembre de 2013 mediante planillas PILA del 30 y 31 de octubre de 2017 por valor de \$78.299.700, de los cual solo fue tenido en cuenta por parte del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la UGPP los pagos efectuados hasta el 30 de octubre de 2017, correspondientes a \$551.163 por concepto de aportes y \$414.003 de intereses moratorios por los subsistemas de ARL y CCF, situación que se reflejó en la certificación de pago expedida por la Subdirección de Cobranzas de la UGPP.

De conformidad con lo anterior, el Tribunal estimó que, si bien la demandante pagó el 20% de la sanción al 30 de octubre de 2017, lo cierto era que a esa fecha realizó un pago parcial de aportes e intereses por valores de \$551.163 y \$441.003, respectivamente, no acreditó el pago, por concepto de aportes de \$56.884.247 y los intereses moratorios correspondientes.

Expuso que la demandante realizó pago de aportes mediante planillas PILA con fecha 31 de octubre por valor de \$77.334.500, es decir, por fuera del término dispuesto por el ordenamiento para el efecto (30 de octubre del mismo año), lo que devenía en el incumplimiento del requisito de la oportunidad para acreditar el pago de las obligaciones liquidadas sobre las cuales se pretendía la terminación por mutuo acuerdo.

Respecto a la afirmación de la demandante relacionada con que su único error consistió en pagar el 99.96% de la suma adeudada, el Tribunal aclaró que, el motivo del rechazo por parte de la UGPP no se derivó de que la actora hubiera cancelado una suma menor a la debida para acceder al beneficio, sino que se debió a que la actora pagó el saldo pendiente de aportes e intereses moratorios por fuera del plazo legal fijado para el efecto, comoquiera que la operación tuvo lugar el 31 de octubre de 2017, es decir, un día después del límite señalado en la Ley 1819 de 2016 y la Resolución 776 del 25 de mayo de 2017, artículo 6°. Ante el incumplimiento de ese requisito, la administración no podía avalar la solicitud de terminación por mutuo acuerdo.

En ese sentido, al no haberse desvirtuado la legalidad de los actos acusados el tribunal determinó negar las pretensiones de la demanda.

No condenó en costas por no encontrarlas causadas en el proceso.



Recurso de apelación

La demandante apeló la sentencia de primera instancia, con fundamento en las razones que pasan a exponerse (fls.87 a 91).

1. Interpretación de la Ley 1819 de 2016

Reiteró lo expuesto en la demanda, en el entendido que el artículo 316 de la Ley 1819 de 2016 no debía interpretarse gramaticalmente y, por ende, no podía exigirse que la sociedad hubiera pagado hasta el 30 de octubre de 2017 los montos a que hacía referencia dicha norma.

Precisó que los pagos se realizaron de conformidad con lo indicado por el operador de la PILA, sin embargo, el cálculo de dicho operador era diferente al esperado por la UGPP, por lo que al conocer la diferencia, realizó el pago del valor adeudado de \$74.000. Por lo que si bien no cumplió de manera textual con los requisitos exigidos para acogerse al beneficio, sí lo hizo cuando conoció sus errores y de conformidad con el principio de buena fe.

Así, la entidad debió aplicar el artículo 316 de la Ley 1819 de 2016 de manera sistemática, esto es, teniendo en cuenta que la sociedad pese a pagar en forma parcial la suma exigida, se ciñó a los principios de la norma, actuó de buena fe y corrigió su conducta tan pronto la unidad le comunicó su situación. Agregó que el pago tardío de los aportes se debió al colapso de la plataforma del operador de planillas y no a su actuar negligente o caprichoso.

2. Constitucionalización del derecho

Insistió que en este caso debía priorizarse la sustancia sobre la forma, por tanto, la administración debió aceptar la solicitud de terminación por mutuo acuerdo, con fundamento en que la obligación sustancial de pago fue satisfecha por la sociedad, pese haber sido extemporánea.

3. Principio de buena fe

Adujo que, la sociedad realizó todos los actos a su alcance para cumplir con las exigencias legales para la procedencia de la terminación por mutuo acuerdo del proceso administrativo de determinación, pese a que el sistema del operador de planillas no le permitió realizar la totalidad de los pagos antes de las 12:00 AM del día 31 de octubre de 2017.

4. Principio de igualdad

Mencionó que no existe sustento legal para que en algunos eventos se admita el pago con posterioridad y en otros no, para los cual citó los procesos administrativos Nro. 20151220058005134, 20151520058011879 y 20151520058001996.

5. Sobre el principio de razonabilidad

Expuso que en su caso, para la resolución de la admisión de la terminación por mutuo acuerdo, la autoridad debió considerar criterios como la no intencionalidad en la configuración de la conducta infractora, la ausencia de una situación ventajosa para la sociedad como consecuencia de las normas infringidas, la ausencia de un perjuicio material causado al interés público tutelado en la norma, el grado de



prudencia y diligencia con que se atendió los deberes por parte de la actora y la ausencia de repetición en la comisión de la infracción.

6. Sobre el principio de culpabilidad

Sostuvo que, si bien la sociedad no ajustó su conducta a un mandato legal, dicha omisión no derivó de un acto consciente o volitivo, sino que, por el contrario, obedeció a la existencia de situaciones fácticas derivadas del comportamiento de un tercero, en este caso, del operador de planillas, que hizo imposible el cumplimiento de la obligación a su cargo por el colapso de la plataforma.

En mérito de esto, era evidente la ausencia de afectación material, daño o peligro al interés jurídico tutelado por la norma y, como consecuencia de ello, igualmente la ausencia de la necesidad y la desproporción de la decisión de no aprobar la terminación por mutuo acuerdo.

Puso de presente que, desde el inicio del procedimiento, la sociedad se allanó plenamente al cumplimiento de las normas, realizando los reportes correspondientes en la oportunidad debida y en los términos exigidos por la unidad, pagando íntegramente la obligación de aportes.

7. Deber de las autoridades de aplicar uniformemente las normas y jurisprudencia

Sostuvo que la sentencia de primera instancia pretermitió el comportamiento de la UGPP, pues desconocía el precedente existente en 3 procesos administrativos, en los cuales los contribuyentes fiscalizados adeudaban un saldo, pero realizaron un pago en exceso de la suma determinada en el literal d) de la certificación de pago expedida por la Subdirección de Cobranzas de la UGPP, y se les aprobó la terminación por mutuo acuerdo. De manera que, en este caso, la sociedad tenía derecho a que se verificara y aplicara el referido precedente administrativo.

Oposición a la apelación

La parte demandada no se pronunció en el plazo previsto en el numeral 4 del artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

Ministerio Público

El agente del Ministerio Público no se pronunció sobre el asunto.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Le corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación presentado por la parte actora contra la sentencia de primera instancia que le negó las pretensiones de la demanda.

El problema jurídico consiste en determinar si la sociedad cumplió con los requisitos establecidos en el artículo 316 de la Ley 1819 de 2016 para acceder al beneficio de terminación por mutuo acuerdo del proceso de fiscalización adelantado por la UGPP en su contra por los aportes al Sistema de Seguridad Social por el período 2013 y si el hecho de no acreditarlos y negar el beneficio de la terminación por mutuo



acuerdo, comporta la vulneración de los principios de prevalencia de la sustancia sobre la forma y buena fe.

Partirá la Sala del artículo 316 de la Ley 1819 de 2016, precepto que le otorgó a la UGPP la facultad para terminar por mutuo acuerdo los procesos administrativos de determinación y sancionatorios, relacionados con las contribuciones del Sistema de la Protección Social y cuyo texto es del siguiente tenor:

“ARTÍCULO 316. TERMINACIÓN POR MUTUO ACUERDO DE LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS. *Facúltese a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) para terminar por mutuo acuerdo los procesos administrativos de determinación y sancionatorios de las contribuciones del Sistema de la Protección Social, en los siguientes términos y condiciones:*

- 1. TERMINACIÓN POR MUTUO ACUERDO DE PROCESOS ADMINISTRATIVOS DE DETERMINACIÓN DE OBLIGACIONES.** *Los aportantes u obligados con el Sistema de la Protección Social, los deudores solidarios del obligado y las administradoras del Sistema de la Protección Social a quienes se les haya notificado antes de la fecha de publicación de esta ley, requerimiento para declarar y/o corregir, liquidación oficial, o resolución que decide el recurso de reconsideración, y paguen hasta el 30 de octubre de 2017 el total de la contribución señalada en dichos actos administrativos, 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 por omisión e inexactitud, podrán exonerarse 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”.* (subraya la Sala).

A estos efectos, el artículo 318 de la misma ley estableció el procedimiento para acceder a la terminación por mutuo acuerdo, así:

“ARTÍCULO 318. PROCEDIMIENTO PARA ACCEDER A LA TERMINACIÓN POR MUTUO ACUERDO DE LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS DE DETERMINACIÓN Y SANCIONATORIOS Y A LA CONCILIACIÓN DE PROCESOS JUDICIALES. *Los aportantes podrán acogerse a la terminación por mutuo acuerdo de los procesos administrativos de determinación y sancionatorios o a la conciliación de procesos judiciales, para lo cual deberán presentar la respectiva solicitud ante el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de La Unidad con el cumplimiento de los requisitos formales que para el efecto fije esa Entidad.*

Los pagos correspondientes a contribuciones deberán efectuarse en el plazo señalado en esta ley mediante la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes que para tal efecto establezca la entidad competente.

Los pagos correspondientes a sanciones independientes de las contribuciones parafiscales, deberán realizarse mediante consignación a la cuenta del Banco Agrario que señale la entidad.

El Comité de Conciliación y Defensa Judicial de La Unidad será el competente para aprobar la terminación por mutuo acuerdo de los procesos administrativos y sancionatorios y de suscribir la fórmula de terminación o conciliación, según el caso. Contra la decisión del Comité procederá únicamente el recurso de reposición en los términos señalados en los artículos 74 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.”

Repárese en que para acceder al beneficio, los aportantes no sólo debían solicitar al Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la UGPP, la transacción de las sanciones e intereses derivados de los procesos de determinación y/o sancionatorios, en los porcentajes autorizados, sino que era condición sine qua non que, se efectuaran los correspondientes pagos en la cuantía y en la oportunidad prevista para el efecto.

Confrontando lo anterior con las pruebas obrantes en el plenario, encuentra la Sala lo siguiente:

- Por medio de la Resolución Nro. RDC 636 del 18 de octubre de 2016, la UGPP, resolvió el recurso de reconsideración interpuesto por la actora contra la



liquidación oficial Nro. RDO 765 del 14 de septiembre de 2015, en el sentido de modificar los aportes al Sistema de la Protección Social a cargo de la sociedad por el período enero a diciembre de 2013 en la suma de \$57.436.000 y la sanción por inexactitud en \$34.291.500.

- Mediante escritos del 17 de febrero de 2017 y 8 de noviembre de 2017², la sociedad demandante solicitó al Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la UGPP la aplicación del beneficio de terminación por mutuo acuerdo del proceso de determinación de los aportes antes señalados.
- En Acta Nro. 18, de sesión del 31 de mayo de 2018, el comité decidió no aprobar las solicitudes de terminación por mutuo acuerdo del proceso de fiscalización en cuestión. Esto como resultado del análisis de los valores pagados antes de la publicación de la Ley 1819 de 2016, los saldos por pagar al momento de la publicación de dicha ley y los montos cancelados con posterioridad su publicación, así:

Valores pagados antes de la publicación de la Ley 1819 de 2016	
Valor pagado por concepto de aportes	\$590
Valor pagado por concepto de sanción por inexactitud	\$0
Valor total pagado hasta el 28 de diciembre de 2016	\$590

Saldos por pagar al momento de la publicación de la Ley 1819 de 2016	
Por concepto de aportes	\$57.435.410
Por concepto de sanción por inexactitud	\$34.660.787
Valor 20% de la sanción por inexactitud	\$6.932.157

Valores pagados en vigencia de la Ley 1819 de 2016	
Valor pagado por concepto de aportes	\$551.163
Valor 100% pagado de intereses moratorios al subsistema de pensiones	\$0
Valor 20% pagado de intereses moratorios por los subsistemas de ARL y caja de compensación familiar	\$414.003
Valor 20% pagado por sanción de inexactitud	\$6.932.300
Fecha del último pago de la obligación	30 de octubre de 2017
Valor total pagado en vigencia Ley 1819 de 2016	\$7.897.466

Adicionalmente, el acta tuvo en cuenta las conclusiones de la Certificación de Pago Nro. 201815300275833 del 6 de marzo de 2018, expedida por la Subdirección de Cobranzas, cuyo texto se transcribe a continuación:

"CONCLUSIONES

- a) El aportante, el 30 de octubre de 2017 efectuó el pago parcial de los aportes determinados en el Acto administrativo objeto de transacción por valor de **QUINIENTOS CINCUENTA Y UN MIL CIENTO SESENTA Y TRES PESOS M/CTE (\$551.163)**, en vigencia de la Ley 1819 de 2016.*
- b) El aportante, el 30 de octubre de 2017 efectuó el pago de intereses moratorios por valor de **CUATROCIENTOS CATORCE MIL TRES PESOS M/CTE (\$414.003)**, correspondientes al 20% de los subsistemas de ARL y CCF, en vigencia de la Ley 1819 de 2016.*

(...)

² El Acta Nro. 18 de la sesión celebrada el 31 de mayo de 2018 menciona que las solicitudes de terminación por mutuo acuerdo del proceso de fiscalización en contra de la actora, son de esas fechas.



- e) *El aportante, no presenta excesos en el pago de los aportes determinados en el Acto administrativo objeto de transacción en vigencia de la Ley 1819 de 2016.*
- f) *El aportante pago el 20,0% de la sanción por valor de **SEIS MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y DOS MIL TRESCIENTOS PESOS M/CTE (\$6.932.300)**, en vigencia de la Ley 1819 de 2016.*

Por lo anterior, se encuentra que el aportante no cumple con lo exigido en el numeral 1 del artículo 316 de la Ley 1819 de 2016.”

Así mismo, en el acta se puso de presente que: *“Por otra parte, se evidencia en la certificación No. 201815300275833 del 6 de marzo de 2018, expedida por la Subdirección de Cobranzas de la Unidad, que la sociedad aportante entre el 31 de octubre de 2017 y el 1º de noviembre de la misma anualidad realizó pagos mediante planillas tipo M y N, por valor de CINCUENTA Y SEIS MILLONES CIENTO NOVENTA Y SEIS MIL CIENTO CUARENTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$56.196.147), los cuales no serán tenidos en cuenta para la decisión del Comité, por cuanto el numeral 1 del artículo 316 de la Ley 1819 de 2016, exigía que los aportantes interesados en la terminación por mutuo acuerdo de los procesos administrativos adelantados por esta Unidad acreditaran, **a más tardar el 30 de octubre de 2017**, el pago del 100% de los aportes propuestos o determinados en el acto administrativo objeto de transacción, el 100% de los intereses causados por el subsistema de pensiones, el 20% de los intereses causados por los demás subsistemas y el 20% de las sanciones a que haya lugar, sin perjuicio de que dicho pago sea analizado en la etapa de cobro”* (resaltado del texto)

- En el expediente administrativo obran planillas de liquidación de aportes PILA, las cuales fueron aportadas por la actora con la ampliación a la solicitud de terminación por mutuo acuerdo elevada por la sociedad, en las que se evidencian pagos efectuados los días 30 y 31 de octubre de 2017.
- También reposan 2 consignaciones en el Banco Agrario de Colombia los días 13 de febrero y 30 de octubre de 2017, por las sumas de \$6.858.300 y \$74.000, respectivamente, para un total de \$6.932.300, que corresponde al 20% de la sanción por inexactitud.

De conformidad con las pruebas referidas, se tiene entonces que antes de la entrada en vigencia de la Ley 1819 de 2016, la sociedad canceló por concepto de aportes al sistema la suma de \$590.

Una vez entró en vigencia la mencionada norma, la actora efectuó varios pagos \$551.000 por aportes y \$414.300 por concepto de intereses moratorios por los subsistemas de ARL y CCF, lo que no es objeto de discusión. Así mismo, se tiene que al 30 de octubre de 2017, la actora había pagado el 20% de la sanción por inexactitud impuesta en los actos de determinación por valor de \$6.932.300.

Ahora, si bien la sociedad efectuó una serie de pagos por aportes al sistema mediante planillas de liquidación de aportes PILA, algunos del 30 de octubre de 2017, se advierte que la mayoría de los pagos fueron efectuados con fecha 31 de octubre de 2017, situación que fue señalada en la sentencia de primera instancia. De manera que, al 30 de octubre de 2017 la sociedad no efectuó el pago del 100% de los aportes a los cuales estaba obligado. Aunque la demandante aduce que se presentaron colapsos en la plataforma del operador, esto no tiene la potencialidad de enervar el incumplimiento

En las condiciones anotadas, encuentra la Sala que la actora, ahora apelante, no cumplió con la totalidad de los requisitos previstos en el artículo 316 de la Ley 1819 de 2016 para acceder a la terminación por mutuo acuerdo del proceso de determinación sobre aportes al sistema de seguridad social, por el período 2013, toda vez que no acreditó haber efectuado al 30 de octubre de 2017 el pago de la totalidad de los aportes determinados en los actos de liquidación.



Dado que los requisitos y la oportunidad para acreditarlos, fueron expresamente establecidos por la ley, no encuentra la Sala vulneración alguna de los derechos señalados por la parte apelante. Por el contrario, lo procedente era que la entidad demandada verificara su estricto cumplimiento, comoquiera que esto era condición sine qua non para acceder al beneficio.

Respecto a los argumentos expuestos por la recurrente sobre el “*principio de igualdad*”, “*el principio de razonabilidad*”, “*principio de culpabilidad*” y “*deber de aplicar uniformemente las normas y la jurisprudencia*”, considera la Sala que no se evidencia su vulneración comoquiera que lo que se discute en este proceso es el incumplimiento, por parte de la actora, de las condiciones establecidas en la propia ley para acceder a la terminación por mutuo acuerdo de los procesos de determinación, específicamente, el concerniente a la oportunidad del pago requerido.

Se destaca que aunque la actora pone de presente que en otros procesos administrativos se presentaron circunstancias similares y se accedió a la terminación, lo cierto es que no solo se desconocen las circunstancias fácticas y jurídicas de los mismos sino que además, el presente proceso se circunscribió al análisis de la legalidad de los actos impugnados.

En consecuencia, no prospera la apelación, por lo que será confirmada la sentencia.

Finalmente no habrá condena en costas o expensas del proceso en esta instancia, en razón a que en el proceso 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 de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B.
2. Sin condena en costas en esta instancia.

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

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

(Firmado electrónicamente)
JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Presidente

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO