

TERCERO: En consecuencia, el pasado veinticuatro (24) de febrero del año 2023, se profirió auto que remite el proceso por competencia, así:

Resuelve:

Primero: Declarar la falta de competencia de este despacho para conocer del presente asunto, conforme lo expuesto.

Segundo: En consecuencia, **remitir por competencia** el presente proceso, para que sea repartido entre los Juzgados de la Sección Primera de este Distrito Judicial. Por Secretaría, oficiar de inmediato a la oficina de apoyo judicial – reparto, para lo de su cargo.

CUARTO: De manera respetuosa y oportuna manifiesto que existe un yerro al momento de considerar que su despacho no es competente para conocer de la presente demanda por cuanto esta “*no versa sobre un asunto tributario*” y me permito exponer el por qué, evidentemente, debe ser conocida por la sección cuarta.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Invoco como fundamentos de derecho: el 29 de la Constitución política de Colombia; artículo 242 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA); y demás normas pertinentes y concordantes al caso en concreto.

- **RECURSO DE REPOSICIÓN – CPACA:**

“ARTÍCULO 242. REPOSICIÓN. <Artículo modificado por el artículo 61 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El recurso de reposición procede contra todos los autos, salvo norma legal en contrario. En cuanto a su oportunidad y trámite, se aplicará lo dispuesto en el Código General del Proceso.” (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

- **RECURSO DE APELACIÓN.**

En subsidio al presente recurso de reposición se instaura el recurso de apelación, en caso de que el Despacho decida mantener incólume la providencia que se recurre a través del presente escrito.

Ahora bien, es procedente establecer que a partir de la reforma realizada al CPACA por intermedio de la Ley 2080 de 2021, en su artículo 61 se estableció la posibilidad de presentar recurso de apelación contra los autos proferidos por un Tribunal, de acuerdo con lo siguiente:

“ARTÍCULO 243. APELACIÓN. <Artículo modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> **Son apelables** las sentencias de primera instancia **y los siguientes autos proferidos en la misma instancia:**

1. El que rechace la demanda o su reforma, y el que niegue total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.
2. **El que por cualquier causa le ponga fin al proceso.**
3. El que apruebe o impruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales. El auto que aprueba una conciliación solo podrá ser apelado por el Ministerio Público.
4. El que resuelva el incidente de liquidación de la condena en abstracto o de los perjuicios.

5. *El que decrete, deniegue o modifique una medida cautelar.*
6. *El que niegue la intervención de terceros.*
7. *El que niegue el decreto o la práctica de pruebas.*
8. *Los demás expresamente previstos como apelables en este código o en norma especial.*

III. MOTIVOS - ARGUMENTOS

PRIMERO: EL ACTO DEMANDADO FUE PROFERIDO POR LA UGPP, ENTE FISCALIZADOR DE APORTES AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL.

En primera medida, la demanda instaurada versa sobre un acto administrativo proferido por la UGPP, entidad que fue creada esencialmente para la vigilancia de la correcta determinación del tributo a pagar por concepto de seguridad social de cada trabajador, por lo tanto, al ser un acto que fue expedido por una autoridad de fiscalización, le corresponde a este despacho conocer de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

SEGUNDO: EL ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDADO VERSA SOBRE LA IMPOSIBILIDAD EN EL ACCESO DE CONINGLES A LOS PROGRAMAS PAEF Y PAP “PÉRDIDA DE LA OPORTUNIDAD”, PROGRAMAS QUE TIENEN REPERCUSIONES TRIBUTARIAS AL SER SUBVENCIONES OTORGADAS POR EL ESTADO.

El acto administrativo demandado versa sobre el acceso de mi representada a los programas PAEF y PAP. Dichos programas, como se dejó sentado en el auto que remite por competencia expedido por su despacho, son subvenciones entregadas por el Estado para el pago de nómina y prima de servicios de los empleadores que hayan visto sus ingresos reducidos en un 20%, sin embargo, tienen una estricta relación con el pago de tributos y de aportes al sistema de protección social, asunto que le corresponde a la **UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES – UGPP** “ente tributario” y a su vez, estos conceptos por subvención deben ser causados en contabilidad y declarados en la renta como ingresos, trayendo como consecuencia que los mismos tienen una fiscalización por la DIAN por ser estos parte de la depuración.

En pocas palabras, la solicitud y el acceso o la negación del mismo, tiene repercusiones tributarias en mi representada ya que, además de ser un ingreso que debe declararse en renta, impacta directamente sobre la nómina y, por lo tanto, en el IBC sobre el cual se van a pagar los aportes de seguridad social y contribuciones parafiscales. Es por esto que no puede argumentarse que esta sección no es la competente para conocer la demanda, toda vez que los programas PAEF y PAP tienen consecuencias directas en la manera de tributar del empleador.

Ahora bien, no solamente se pretende dentro de la demanda la declaración de la nulidad de este acto administrativo, sino también el **restablecimiento del derecho de CONINGLES S.A.S.**, para lo cual se pretendió la **entrega de los subsidios PAEF y PAP correspondientes a los meses de octubre y diciembre de 2021 y enero, julio y agosto de 2022.**

De prosperar esta pretensión, lo recibido por conceptos de PAEF y PAP concierne tributariamente al empleador ya que **el pago de la subvención afectaría el pago del tributo “renta”**, por cuanto al ser esta subvención un ingreso que incrementa el patrimonio del empleador debe agregarse dentro de la depuración de este impuesto. **Hay un aumento en el ingreso y en consecuencia, un aumento en el pago de la renta del contribuyente.**

Ahora bien, una vez concedido el acceso a los programas PAEF y PAP, la UGPP debe entrar a estudiar las Planillas Integrales – PILA de la entidad que haya accedido al beneficio, para lograr la determinación del número de trabajadores por el cual entregará el apoyo, así:

13 ¿La UGPP cómo determina el número de empleados por los cuales recibirá el apoyo?

El número de empleados es la cantidad de cotizantes reportados, por el empleador, en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes -PILA en el mes anterior al de la postulación.

Para calcular el número de empleados, la UGPP tiene en cuenta estas condiciones:

- Cotizantes cuyo **ingreso base de cotización sea por lo menos (1) SMLMV**.
- Cotizantes para quienes se haya **aportado el mes completo**.
- Cotizantes que estén **afiliados al Sistema de la Seguridad Social Integral** en los diferentes subsistemas que le apliquen, como empleados de postulante que solicita el subsidio./i>
- Trabajadores a los cuales no se les haya aplicado la **novedad de suspensión temporal de contrato de trabajo o de licencia no remunerada (SLN)**.
- Los trabajadores o asociados sujetos del beneficio reportados en la PILA en el mes inmediatamente anterior al de postulación deben corresponder, como mínimo, con el **50% de los trabajadores reportados en la PILA** en el periodo de cotización de febrero de 2020.
- Que los trabajadores o asociados no hayan sido tenidos en cuenta para el cálculo del aporte estatal de **otro beneficiario**.
- El número total de empleados o asociados no supere al número total de empleados o asociados establecido en la PILA de marzo de 2021.
- A este programa solo pueden acceder los empleadores que hayan reportado **máximo 50 trabajadores en la PILA** en marzo de 2021.

Durante la ejecución de los programas, la UGPP se tiene que valer de las Planillas Integradas, sin las cuales el proceso no podría llevarse a cabo, para la determinación de la subvención a conceder. Estas no son otra cosa que **declaraciones tributarias** mediante las cuales el contribuyente establece el valor a pagar por cada aporte que debe hacer. Esta postura es confirmada por el Consejo de Estado, sección cuarta, en donde mediante sentencia del 13 de mayo de 2020, expediente No. 25000-23-37-000-2015-00126-00 afirma que las Planillas Integradas tienen la equivalencia de una declaración tributaria por cuanto son autoliquidaciones privadas, pero en materia de seguridad social, así:

*“La planilla integrada de liquidación de aportes PILA es el formulario que permite a las personas sean naturales o jurídicas, liquidar y pagar sus aportes al Sistema de la Protección Social, por ello, tiene el carácter de autoliquidación privada y por remisión del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, **le son aplicables las normas relativas a las declaraciones tributarias en lo pertinente**”.*

Aunado a esto, todo el trámite es llevado a cabo por la UGPP, ente fiscalizador, entidad que se mueve bajo los lineamientos del derecho tributario, por lo tanto, todo el procedimiento de acceso a los programas PAEF y PAP es una actuación **TRIBUTARIA**, así como los programas en sí mismos tienen carácter tributario ya que impactan en la declaración de renta del empleador y en la nómina, que es la base para el pago de aportes al sistema de protección social cuya vigilancia está a cargo de la UGPP.

QUINTO: Finalmente, sostengo que su despacho es competente para conocer de la presente demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, por cuanto la obtención de lo solicitado tendría consecuencias tributarias a largo, mediano y corto plazo para mi representada, **CONINGLES S.A.S.**

III. PETICIÓN

PRIMERO: Por lo anteriormente manifestado y fundamentado, se **SOLICITA** respetuosa y comedidamente a la **HONORABLE JUEZ CUARENTA Y UNO (41) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ**, tenga en cuenta los argumentos desarrollados, con el fin de que se proceda a **REPONER** el **auto del 24 de febrero de 2023**.

SEGUNDO: En caso de que no se reponga el auto de fecha nueve (09) de marzo del año 2022, se **SOLICITA** amablemente a su Señoría, **CONCEDA** en subsidio el recurso de **APELACIÓN** instaurado dentro del presente escrito, con el fin de que el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**, proceda a evaluar y verificar los fundamentos fácticos y jurídicos del presente recurso.

III. ANEXOS

- Auto que remite por competencia del 24 de febrero de 2023.

IV. NOTIFICACIONES

Las notificaciones deberán realizarse en la siguiente dirección física:

- Carrera 9 No. 94 A - 32 Oficina 102, Barrio Chico, Bogotá D.C.
- Celular: 321 229 39 46.
- Correo: info@splabogados.com

Cordialmente,



CARLOS MARIO SALGADO MORALES

C.C No. 1.015.401.323 de Bogotá D.C.

T.P 219.447 del C.S de la Judicatura.

Correo: info@splabogados.com

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO 41 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
BOGOTÁ
-SECCIÓN CUARTA-
Dirección única para correspondencia¹
correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

Radicación:	11001 33 37 041 2023 00004 00
Demandante:	Coninglés S.A.S.
Demandado:	Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP
Medio de Control	Nulidad y restablecimiento del derecho.

Auto 2023-141

Se analiza si este despacho es competente para conocer de la demanda presentada por Coninglés S.A.S, a través de apoderado judicial, en contra de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en el artículo 138 del C.P.A.C.A.

I. Consideraciones.

1. Respecto de las competencias de los Juzgados Administrativos de Bogotá D.C., el Artículo 2º del Acuerdo 3345 de 2006 del CJS, precisa que: “*Los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial Administrativo de Bogotá, conforme a la estructura del Tribunal Administrativo de*

¹ Para evitar reprocesos y demora, su correspondencia solo radíquela en esta dirección electrónica.

Cundinamarca, se distribuye de la siguiente forma"; es aplicable el Artículo 18 del Decreto 2288 de 1989, que dispone:

"ARTICULO 18. ATRIBUCIONES DE LAS SECCIONES. Las Secciones tendrán las siguientes funciones:

SECCIÓN PRIMERA. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos y actuaciones:

- 1. De nulidad y restablecimiento del derecho que no correspondan a las demás Secciones.*
 - 2. Los electorales de competencia del Tribunal.*
 - 3. Los promovidos por el Gobernador de Cundinamarca, los Alcaldes del mismo Departamento o el del Distrito Especial de Bogotá, en los casos contemplados en los artículos 249 del Decreto-ley 1222 de 1986 y 101 del Decreto-ley 1333 de 1986.*
 - 4. Las observaciones formuladas a los Acuerdos Municipales o Distritales y a los actos de los Alcaldes, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad.*
 - 5. Las objeciones a los proyectos de Ordenanza o de Acuerdo, en los casos previstos en la ley.*
 - 6. Los conflictos de competencia administrativa asignados al Tribunal.*
 - 7. La revisión de contratos, de conformidad con la ley.*
 - 8. Los recursos de insistencia en los casos contemplados en la Ley 57 de 1985.*
 - 9. De los demás asuntos de competencia del Tribunal, cuyo conocimiento no esté atribuido a las otras Secciones.*
- (...)*

SECCIÓN CUARTA. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos:

- 1. De nulidad y restablecimiento del derecho relativos a impuestos, tasas y contribuciones.*
- 2. De Jurisdicción Coactiva, en los casos previstos en la ley."*

2. En caso *sub judice*, la parte actora pretende lo siguiente:

"PRIMERO: Que es nulo el acto administrativo que se relaciona a continuación: Radicado No. 2021151003320401 del treinta (30) de agosto de dos mil veintidós (2022), mediante el cual la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP, niega el acceso a la sociedad CONINGLÉS S.A.S. a los programas: Programa de Apoyo al Empleo Formal –PAEF– y el Programa de Apoyo al Pago de la Prima –PAP. Por pérdida de la oportunidad para acceder a un beneficio tributario.

Segundo: A título de restablecimiento del derecho se conceda la entrega de los subsidios destinados para el Programa de Apoyo al Empleo Formal –PAEF– correspondientes a los meses: Octubre y Diciembre de dos mil veintiuno (2021) y los meses de Enero, Julio y Agosto de dos mil veintidós (2022); y el Programa de Apoyo al Pago de la Prima –PAP de dos mil veintidós (2022).” (Subrayado del despacho).

3. Sobre el particular, conviene memorar que el Decreto 639 del 8 de mayo de 2020, en concordancia con las Resoluciones N° 1129, 1191, 1200, 1242, 1331 y 1683 de 2020 y con el Decreto Legislativo 815 del 4 junio de 2020, reguló determinados aspectos para crear el Programa de Apoyo al Empleo Formal – PAEF y estableció la condición de dicho programa como un subsidio a nómina de naturaleza estatal.

A su turno, la Corte Constitucional, C-459 de 2020², al momento de estudiar la exequibilidad del Decreto Legislativo 637 de 2020, precisó a lo largo de la providencia la naturaleza del PAEF, como un subsidio que puede abonarse a los créditos de nómina.

Por otro lado, el Decreto Legislativo 770 de 2020, modificado por la Ley 2060 de 2020, estableció la creación de medidas de protección a mano de obra cesante, de tal modo que instituyó para su momento, la figura del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios – PAP, como apoyo gubernamental con el objeto de apoyar y subsidiar el primer pago de la prima de servicios, con ocasión de la pandemia COVID-19.

En ese sentido, y contrario a lo alegado por el apoderado judicial de la parte actora, la naturaleza de los recursos que fueron destinados para el PAEF y para el PAP, son propios de un subsidio y no de un beneficio tributario, toda vez que otorgan un pago de obligaciones incluidas por nómina de empleados, con la finalidad de proteger el

² Corte Constitucional. Sala Plena. M.P.: Richard S. Ramírez Grisales. 21 de octubre de 2020.

mercado y evitar una pérdida del empleo y del cierre de las empresas, para evitar el impacto negativo que conllevó la pandemia en la economía del país.

Sobre el particular, vale la pena rememorar el pronunciamiento del Consejo de Estado, Sala Plena emitido el 26 de marzo de 2021, al interior del proceso 11001-03-15-000-2020-02304-00(CA) (Acumulado 11001-03-15-000-2020-03739-00)³, en el que al desatar el control inmediato de legalidad, señaló que el PAEF es un programa concebido como subsidio a la nómina para proteger y apoyar el empleo formal con ocasión de la pandemia COVID-19, en los siguientes términos:

"PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO FORMAL PAEF - Subsidio a la nómina para proteger y apoyar el empleo formal con ocasión de la pandemia del COVID-19

El Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional. El precepto señaló que los efectos económicos negativos del COVID-19 imponían la adopción de medidas para mantener y proteger el empleo, entre otras, algunas que permitieran al Estado contribuir en el financiamiento y pago de parte de las obligaciones laborales a cargo de los empleadores. [...] Los Decretos Legislativos 639, 677 y 815 de 2020, expedidos en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020, crearon y regularon el programa de apoyo al empleo formal -PAEF, que consiste en un aporte monetario mensual de naturaleza estatal a los empleadores que demostraran una reducción del 20% o más de sus ingresos, por motivo de las medidas adoptadas para enfrentar la pandemia del COVID-19, para proteger y apoyar el empleo formal del país. [...] Las Resoluciones n°.1129, 1191, 1200, 1242, 1331 y 1683 de 2020 desarrollaron los mencionados decretos legislativos para hacer operativo el PAEF, plan que persigue mitigar los efectos adversos de la pandemia en la economía y el empleo."

Así mismo, de acuerdo con el control de legalidad que desató la misma Corporación al interior del proceso 11001-03-15-000-2020-04467-00 (CA) (Acumulado 11001-03-15-000-2020-04468-00)⁴, el Consejo de Estado fue claro en precisar que el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicio (PAP) también surge como un subsidio a la nómina:

³ Consejo de Estado. Sala Plena. C.P.: Guillermo Sánchez Luque. 26 de marzo de 2021.

⁴ Consejo de Estado. Sala Plena. C.P.: Guillermo Sánchez Luque. 2 de julio de 2021.

"PROGRAMA DE APOYO PARA EL PAGO DE LA PRIMA DE SERVICIO PAP-

Subsidio a la nómina para proteger y apoyar el empleo formal con ocasión de la pandemia del COVID-19. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO-Competente para definir, de acuerdo con la ley, aspectos relacionados con el PAP. DISMINUCIÓN DE INGRESOS DE LOS EMPLEADORES- La legislación de excepción facultó al Ministerio de Hacienda para determinar el método de cálculo que habilita a los beneficiarios a recibir el subsidio a la nómina PAP. ENTREGA DE BIENES A TÍTULO GRATUITO-Prohibición de auxilios o donaciones del artículo 355 CN aplica a particulares. ARTICULO 355 CN-Excepciones a la prohibición de auxilios o donaciones. SUBSIDIOS A LA NÓMINA-El PAP no viola el artículo 355 CN. DECRETO LEGISLATIVO 770 DE 2020-Creó y reguló el programa de apoyo para el pago de la prima de servicios, PAP. DECRETO LEGISLATIVO 770 DE 2020-Facultó al Ministerio de Hacienda para proferir normas sobre su operatividad. DECRETO LEGISLATIVO 770 DE 2020-La Corte Constitucional declaró exequible el PAP sin condicionamientos. RESOLUCIÓN 1361 DE 2020-Reglamentó el PAP. POTESTAD REGLAMENTARIA-Su objeto es asegurar el cumplimiento de la ley y no puede extenderse más allá de lo dispuesto por el legislador. RESOLUCIÓN 1555 DE 2020-Introdujo cambios para subsanar un error en la reglamentación del PAP. SUBSIDIO A LA NÓMINA-La elección del destino de los recursos del erario no es competencia de los jueces."

4. Dicho lo anterior, resulta claro que la controversia suscitada por Coninglés S.A.S., en contra de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP, en torno del acto administrativo demandado, no es de naturaleza parafiscal o tributaria, ni se trata de un cobro coactivo, porque se está discutiendo el acceso a programas de apoyos al empleo formal y a la población cesante, cuya naturaleza es un subsidio estatal.

En ese orden, dado que la controversia sometida a consideración de esta jurisdicción tampoco está relacionada con un aporte parafiscal, en tanto que no se discuten tributos, contribuciones o tasas tampoco se trata de un asunto de cobro coactivo, por virtud de la cláusula residual de competencia, su conocimiento corresponde a la Sección Primera de los Juzgados Administrativos de este Distrito Judicial.

Lo anterior constituye razón suficiente para ordenar la remisión inmediata del expediente a los Juzgados Administrativos de la Sección Primera, conforme lo dispone el artículo 168 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado 41 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá,

Resuelve:

Primero: Declarar la falta de competencia de este despacho para conocer del presente asunto, conforme lo expuesto.

Segundo: En consecuencia, **remitir por competencia** el presente proceso, para que sea repartido entre los Juzgados de la Sección Primera de este Distrito Judicial. Por Secretaría, oficiar de inmediato a la oficina de apoyo judicial – reparto, para lo de su cargo.

Tercero: Notificar la presente providencia con el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones a las siguientes direcciones electrónicas:

Parte	Dirección Electrónica Registrada
Demandante: Coninglés S.A.S.	info@splabogados.com
Demandada: Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP	notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co
Ministerio Público: Margarita Rosa Orozco O.	morozco@procuraduria.gov.co

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:
Lilia Aparicio Millan
Juez
Juzgado Administrativo
Oral 041
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: **bdd5c1d31fce1893f92e9185e4a4234d0a7c146931a5106ae5072842fe15245e**

Documento generado en 24/02/2023 02:57:08 PM

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