



## JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO

Medellín, trece (13) de abril de dos mil veintitrés (2023)

<b>EXPEDIENTE:</b>	05001333301420190046700
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
<b>DEMANDANTE:</b>	Ana Eugenia Mejía Jaramillo
<b>DEMANDADO:</b>	Dirección de Parafiscales de la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social-UGPP
<b>ASUNTO:</b>	Resuelve excepción previa Declara falta de competencia en razón a la cuantía

De conformidad con el parágrafo 2 del artículo 175 del CPACA, modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, procede el Despacho a resolver la excepción previa propuesta por la Dirección de Parafiscales de la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social-UGPP consistente en la falta de competencia del juzgado en razón a la cuantía del proceso.

### I. SÍNTESIS DE LA EXCEPCIÓN PREVIA

Sostiene el apoderado de la entidad demandada que los actos administrativos sometidos a control versan sobre aportes al sistema de seguridad social o contribuciones parafiscales, los cuales poseen una naturaleza tributaria, por ende, la norma para evaluar la competencia en razón a la cuantía es la consagrada en el numeral 4 del artículo 155 del CPACA.

Expresó que el artículo 157 del mismo estatuto procesal señala que en asuntos de carácter tributario la cuantía se establecerá por el valor de la suma discutida por concepto de “contribuciones y sanciones”, lo que para el presente caso comprendería tanto el valor liquidado por concepto de aportes a la Seguridad Social equivalente a \$58.742.200, como la sanción que asciende a \$117.484.600. La suma de estos dos valores arroja una cuantía superior al límite de 100 SMLMV, por consiguiente, el Tribunal Administrativo de Antioquia sería el competente para conocer del presente asunto en aplicación del numeral 4 del artículo 152 del CPACA.<sup>1</sup>

### II. PRONUNCIAMIENTO PARTE DEMANDANTE

Dentro del término oportuno, la apoderada de la accionante se opuso a declarar probada la excepción previa de falta de jurisdicción o competencia, en tanto la suma discutida únicamente corresponde a los aportes omitidos, esto es, \$58.742.200, pues al atacar los presupuestos normativos de la obligación caería subsidiariamente la sanción impuesta.

<sup>1</sup> Expediente digital: 03Contestacion/02ContestacionDemanda.

<b>EXPEDIENTE:</b>	05001333301420190046700
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
<b>DEMANDANTE:</b>	Ana Eugenia Mejía Jaramillo
<b>DEMANDADO:</b>	Dirección de Parafiscales de la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social-UGPP
<b>ASUNTO:</b>	Resuelve excepción previa Declara falta de competencia en razón a la cuantía

Igualmente, expone que la sentencia invocada no constituye precedente, ya que tiene una naturaleza de orden estrictamente fiscal y de impuestos, ello difiere de las controversias en materia de seguridad social, como el caso bajo estudio, aunado al hecho que los recursos pensionales cuentan con una destinación específica, a diferencia de lo que ocurre con los impuestos que desde hacienda pública van a caja general del Estado.

Finalmente, considera incorrecto comprender en la cuantía tanto los aportes omitidos como la sanción, porque conllevaría a pronunciarse desde el inicio sobre los efectos conexos, incluyendo perjuicios no demostrados o en vía de prueba dentro de respectivo proceso, impidiendo atacar las consecuencias ilegales o indebidas del acto administrativo.<sup>2</sup>

### III. CASO CONCRETO

El numeral 1 del artículo 100 del Código General del Proceso consagra como excepción previa la falta de jurisdicción o competencia.

A su vez, el artículo 168 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo consagra que en caso de declararse la incompetencia, deberá ordenarse la remisión del proceso al despacho competente mediante decisión motivada.

Asimismo, el artículo 16 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, indica que la competencia por el factor funcional es improrrogable, y ante su configuración deberá declararse de oficio, conservando validez lo actuado, salvo la sentencia proferida que adolecerá de nulidad.

Precisamente, la excepción previa planteada por la entidad demandada apunta a la declaratoria de incompetencia de este Despacho por el factor funcional, considera que por tratarse de un asunto tributario y superar la cuantía de 100 SMLMV, el competente sería el Tribunal Administrativo de Antioquia.

No existe duda acerca de la naturaleza tributaria del litigio planteado, toda vez que los actos administrativos discutidos, es decir, la Resolución No. 2018-01696 del 30 de mayo de 2018 y la Resolución 2019-00972 del 14 de junio de 2019, ambas expedidas por la Dirección de Parafiscales de la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social-UGPP definieron la obligación de la demandante de realizar los aportes omitidos en el año 2015 al Sistema de Seguridad Social por concepto de salud, pensiones y al Fondo de Solidaridad Pensional.

Los anteriores conceptos, a la luz del artículo 1 del Decreto 3033 de 2013, se incluyen dentro de las contribuciones parafiscales:

*“1. **Contribuciones Parafiscales del Sistema de la Protección Social:** Se refieren a los aportes con destino al Sistema de Seguridad Social Integral conformado por el Sistema General de Seguridad Social en Salud, Pensiones y Riesgos Laborales, y a los establecidos con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y al Régimen de Subsidio Familiar”.*

<sup>2</sup> 05PronunciamientoExcepciones/02PronunciamientoExcepcionesPrevias.

<b>EXPEDIENTE:</b>	05001333301420190046700
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
<b>DEMANDANTE:</b>	Ana Eugenia Mejía Jaramillo
<b>DEMANDADO:</b>	Dirección de Parafiscales de la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social-UGPP
<b>ASUNTO:</b>	Resuelve excepción previa Declara falta de competencia en razón a la cuantía

Conforme lo ha planteado la Corte Constitucional en la sentencia C-430 de 2009, M.P. Juan Carlos Henao Pérez, y la jurisprudencia reiterada de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, las contribuciones parafiscales al Sistema de Seguridad Social tienen naturaleza tributaria y se aplican los principios propios de esta materia.<sup>3</sup>

En mérito de lo anterior, las normas para definir la competencia en razón a la cuantía del asunto eran el numeral 4 del artículo 152 y el numeral 4 del artículo 155 de la Ley 1437 de 2011, vigentes para la época de presentación de la demanda (2019), sin que resulten aplicables las modificaciones traídas por la Ley 2080 de 2021. Aquellas normas establecían:

*“ARTÍCULO 152. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:*

*(...)*

*4. De los que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, cuando la cuantía sea superior a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*ARTÍCULO 155. Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:*

*(...)*

*4. De los procesos que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, cuando la cuantía no exceda de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.*

En ese orden de ideas, el Despacho deberá determinar si la cuantía del presente asunto supera el límite establecido en las disposiciones anteriores. El artículo 157 de la Ley 1437 de 2011, vigente para la época de presentación de la demanda, señalaba:

*“ARTÍCULO 157. Para efectos de competencia, cuando sea del caso, la cuantía se determinará por el valor de la multa impuesta o de los perjuicios causados, según la estimación razonada hecha por el actor en la demanda, sin que en ello pueda considerarse la estimación de los perjuicios morales, salvo que estos últimos sean los únicos que se reclamen. En asuntos de carácter tributario, la cuantía se establecerá por el valor de la suma discutida por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y sanciones”.*

De la revisión de las pretensiones incoadas en la demanda, se desprende con claridad que la suma discutida por la parte actora comprende tanto la obligación de cancelar los aportes

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, providencia del 30 de junio de 2020, radicación No. 25000 23 37 000 2015 00266 01(24179), C.P. Milton Chaves García; providencia del 28 de mayo de 2020, radicación No. 11001-03-25-000-2018-00458-00(1829-18), C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas; providencia del 30 de octubre de 2019, radicación No. 25000-23-37-000-2015-01053-01(23817), C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

<b>EXPEDIENTE:</b>	05001333301420190046700
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
<b>DEMANDANTE:</b>	Ana Eugenia Mejía Jaramillo
<b>DEMANDADO:</b>	Dirección de Parafiscales de la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social-UGPP
<b>ASUNTO:</b>	Resuelve excepción previa Declara falta de competencia en razón a la cuantía

al Sistema de Seguridad Social (\$58.742.200), como la sanción impuesta (\$117.484.400), dado que al solicitar como restablecimiento del derecho la declaración de inexistencia de la obligación de la demandante de cancelar los aportes omitidos, también se está discutiendo la imposición de la sanción; de hecho, al momento de subsanar la demanda<sup>4</sup>, se indicó:

*“Para efectos de competencia, y como este es el caso, la cuantía se determina por el valor del pago inicial de la multa impuesta es decir la suma de CIENTO DIECISIETE MILLONES OCHETA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS PESOS M.L. (117.484.400), lo anterior toda vez que en los términos del artículo 157 del CPACA y para los efectos aquí contemplados, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones, la cuantía se determinará por el valor de la pretensión mayor”.*

Esto confirma que la parte demandante discute la obligación de efectuar los aportes omitidos al Sistema de Seguridad Social y la sanción impuesta, siendo lógico en la medida que la segunda no podría subsistir sin la primera, por tal razón, estos dos factores constituyen los valores para determinar la cuantía.

Adicionalmente, la Sección Cuarta del Consejo de Estado ha entendido que en supuestos en donde el acto administrativo defina el valor de un impuesto y una sanción, la cuantía estará determinada por la suma de ambos. Así, en sentencia del 29 de noviembre de 2018, a la luz del artículo 157 del CPACA, indicó<sup>5</sup>:

*“Con base en esta norma, esta Sección consideró que cuando se discuta el valor del impuesto y la sanción determinados en un mismo acto administrativo, ambos valores deben sumarse para fijar la cuantía del proceso<sup>6</sup>. Esto es así porque, en esos casos, el restablecimiento del derecho es el mismo frente a ambos conceptos, y tiene fuente en la misma declaración de nulidad”.*

Así las cosas, no le asiste razón a la apoderada de la parte actora, ya que para el presente caso la cuantía estará determinada por la sumatoria entre la obligación de cancelar los aportes al Sistema de Seguridad Social, por valor de \$58.742.200, y la sanción impuesta, esto es, \$117.484.400, operación que arroja un resultado de CIENTO SETENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS VEINTISÉIS MIL SEISCIENTOS PESOS (\$176.226.600).

Los antecedentes citados por el apoderado de la entidad demandada para sustentar la excepción previa no constituyen precedente obligatorio, debido a que se resuelven supuestos fácticos diferentes al caso bajo estudio; no obstante, en la jurisprudencia de la Sección Cuarta se encuentra dos decisiones que resolvieron un problema jurídico similar.

<sup>4</sup> Fl. 64.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarte, providencia del 29 de noviembre de dos mil dieciocho (2018), radicación No. 63001-23-33-000-2017-00430-01(23908), C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

<sup>6</sup> Auto del 1 de octubre de 2013 proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado. Radicado: 25000-23-37-000-2013-00290-00 (20246). Actor: Sebastián Felipe Hernández Pinzón. Consejero ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

<b>EXPEDIENTE:</b>	05001333301420190046700
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
<b>DEMANDANTE:</b>	Ana Eugenia Mejía Jaramillo
<b>DEMANDADO:</b>	Dirección de Parafiscales de la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social-UGPP
<b>ASUNTO:</b>	Resuelve excepción previa Declara falta de competencia en razón a la cuantía

En providencia del 13 de abril de 2018<sup>7</sup>, se concluyó:

*“3. Para el despacho, la situación jurídica contenida en los actos demandados establece una obligación pecuniaria de carácter tributario a cargo de Jardines del Apogeo S.A. y en favor de la UGPP, relativa al pago de la contribución parafiscal. Por tanto, su eventual nulidad automáticamente generaría el restablecimiento del derecho patrimonial del afectado con dicha decisión, razón por la cual el medio del control interpuesto – nulidad- no es el adecuado sino el de nulidad y restablecimiento del derecho.*

*Pero dado que los actos particulares demandados tienen cuantía, el Consejo de Estado no es competente para tramitar en única instancia el medio de control de nulidad y restablecimiento respecto de los mismos.*

*4. Atendiendo a los factores funcional<sup>8</sup> y territorial<sup>9</sup>, se encuentra que la obligación supera los 100 SMLMV<sup>10</sup> a la fecha de la presentación de la demanda y que la liquidación privada correspondía presentarse en la ciudad de Bogotá D.C., por lo que se concluye que la competencia para conocer del asunto radica en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, en primera instancia”.*

Por si fuera poco, existe una decisión que solucionó un asunto casi idéntico<sup>11</sup>, por tal razón resulta relevante citarla *in extenso*:

*“Examinado el escrito de demanda y el contenido del acto acusado, el despacho considera que la nulidad y restablecimiento del derecho, conforme con el artículo 138 del CPACA, es el medio de control para cuestionar la legalidad de la liquidación oficial.*

*En efecto, la resolución cuestionada es un acto administrativo de contenido particular y concreto, toda vez que liquidó las contribuciones parafiscales a cargo del actor, por concepto de aportes a los Subsistemas de Salud y Pensión del SSSI, correspondientes a los meses de enero a diciembre de 2015, por la suma de \$*

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, providencia del 13 de abril de 2018, radicación No. 11001-03-27-000-2018-00003-00(23544), C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

<sup>8</sup> Artículo 152 CPACA. **Competencia de los Tribunales Administrativos en primera instancia.** Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: [...]

4. De los que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, cuando la cuantía sea superior a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

<sup>9</sup>Artículo 156-7 CPACA. **Competencia por razón del territorio.** Para la determinación de la competencia por razón del territorio se observarán las siguientes reglas: [...]

7. En los que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, tasas y contribuciones nacionales, departamentales, municipales o distritales, se determinará por el lugar donde se presentó o debió presentarse la declaración, en los casos que esta proceda; en los demás casos, en el lugar donde se practicó la liquidación.

<sup>10</sup> La demanda fue presentada en el año 2018, en el que 100 SMLMV corresponden a la suma de: \$78.124.200.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, providencia del 11 de julio de 2019, radicación No. 11001-03-27-000-2019-00031-00 (24701), C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.

<b>EXPEDIENTE:</b>	05001333301420190046700
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
<b>DEMANDANTE:</b>	Ana Eugenia Mejía Jaramillo
<b>DEMANDADO:</b>	Dirección de Parafiscales de la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social-UGPP
<b>ASUNTO:</b>	Resuelve excepción previa Declara falta de competencia en razón a la cuantía

*58.742.200 e impuso sanción por la omisión en la obligación de afiliarse a los subsistemas mencionados, por valor de \$ 117.484.400 (ff. 22 y 23).*

*Ahora bien, el artículo 137 ib. autoriza que la acción de nulidad simple se utilice para cuestionar actos administrativos particulares, siempre que no se genere el restablecimiento automático. A pesar de que el demandante invocó la acción de nulidad simple, el despacho estima que la eventual anulación del acto demandado generaría automáticamente el restablecimiento de un derecho subjetivo, en el sentido de que desaparecería la obligación de pagar el tributo liquidado por la administración.*

*Por lo anterior, conforme con el parágrafo del artículo 137 del CPACA, a la presente demanda debe dársele el trámite del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.*

*Vistas las reglas de competencia en materia tributaria<sup>12</sup>, la Sala Unitaria concluye que el conocimiento del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho corresponde al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, habida cuenta de que (i) la cuantía supera 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes y (ii) la liquidación se practicó en la ciudad de Bogotá”.*

Al contrastar el caso de la señora Ana Eugenia Mejía Jaramillo con el resuelto por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, se concluye que son supuestos fácticos similares, la liquidación de las contribuciones parafiscales se efectuó por concepto de aportes a los Subsistemas de Salud y Pensión por el año 2015, siendo idénticas las sumas liquidadas: 58.742.200 por la omisión y \$ 117.484.400 por la sanción; por consiguiente, esta decisión sí constituye un precedente para resolver el presente asunto.

En vista de lo anterior, este Despacho carece de competencia en razón a la cuantía, la cual asciende a CIENTO SETENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS VEINTISÉIS MIL SEISCIENTOS PESOS (\$176.226.600), monto que supera el límite de 100 SMLMV del año 2019, los cuales equivalían a \$82.811.600, de ahí entonces que la competencia radique en el Tribunal Administrativo de Antioquia en aplicación del numeral 4 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, vigente para la época de presentación de la demanda.

En lo relacionado con la competencia por el factor territorial, a pesar que las decisiones citadas señalan al Tribunal Administrativo de Cundinamarca como el competente para conocer del asunto en atención a que las liquidaciones de las contribuciones parafiscales fueron calculadas en la ciudad de Bogotá, el Juzgado debe apartarse de esa determinación, por cuanto el artículo 16 del Código General del Proceso consagra:

**“ARTÍCULO 16. PRORROGABILIDAD E IMPRORROGABILIDAD DE LA JURISDICCIÓN Y LA COMPETENCIA.** *La jurisdicción y la competencia por los factores subjetivo y funcional son improrrogables. Cuando se declare, de oficio o a petición de parte, la falta de jurisdicción o la falta de competencia por los factores subjetivo o funcional, lo actuado conservará validez, salvo la sentencia que se hubiere proferido que será nula, y el proceso se enviará de inmediato al juez*

<sup>12</sup> Artículos 152, numeral 4.º, y 156, numeral 7, del CPACA

<b>EXPEDIENTE:</b>	05001333301420190046700
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
<b>DEMANDANTE:</b>	Ana Eugenia Mejía Jaramillo
<b>DEMANDADO:</b>	Dirección de Parafiscales de la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social-UGPP
<b>ASUNTO:</b>	Resuelve excepción previa Declara falta de competencia en razón a la cuantía

*competente. Lo actuado con posterioridad a la declaratoria de falta de jurisdicción o de competencia será nulo.*

*La falta de competencia por factores distintos del subjetivo o funcional es prorrogable cuando no se reclame en tiempo, y el juez seguirá conociendo del proceso. Cuando se alegue oportunamente lo actuado conservará validez y el proceso se remitirá al juez competente”.*

En el presente caso, ninguna de las partes reclamó en tiempo oportuno la falta de competencia por el factor territorial, por ende, esta se prorrogó y el competente será el superior funcional de este Despacho, esto es, el Tribunal Administrativo de Antioquia.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito de Medellín:**

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** probada la excepción previa de falta de competencia por el factor funcional.

**SEGUNDO:** Una vez en firme la presente decisión, **REMÍTASE** el expediente al Tribunal Administrativo de Antioquia para lo de su competencia.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**LEIDY DIANA HOLGUÍN GARCÍA**  
Juez

**NOTIFICACIÓN POR ESTADOS**  
**JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN**  
Certifico: en la fecha se notificó por ESTADOS ELECTRÓNICOS el auto anterior  
Medellín, ABRIL 14 DE 2023, fijado a las 8:00 a.m  
Evelyn Helena Palacio Barrios  
Secretaria