



GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
Secretaría General



Medellín, 09/02/2024

Doctora

OLGA VIRGINIA ALZATE PÉREZ

Juez

Juzgado 44 Administrativo Oral del Circuito de Bogotá

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – NO LABORAL
DEMANDANTE: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA
DEMANDADO: FEDERACIÓN NACIONAL DE PRODUCTORES DE PANELA
RADICADO: 11001333704420220038200

ASUNTO: DEMANDA SUBSANADA

MARY LUZ QUINTERO ARIAS, en calidad de apoderada del **DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA**, de conformidad con el poder que se adjunta, me permito interponer demanda en contra de la **FEDERACIÓN NACIONAL DE PRODUCTORES DE PANELA**, en calidad de administradora del Fondo de Fomento Panelero a efectos de que se declare la nulidad de la certificación del 22 de septiembre de 2021 y de la Resolución 005 del 5 de noviembre de 2021, que resuelve el recurso de reposición interpuesto por el Departamento de Antioquia frente al cobro de la cuota de Fomento Panelero correspondiente al año 2015.

1. DESIGNACIÓN DE LAS PARTES Y SUS REPRESENTANTES

1.1 Parte Demandante: **DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA (NIT. N°890.900.286-0)**, entidad pública del orden territorial, representada legalmente por el Señor Gobernador **ANÍBAL GAVIRIA CORREA**.

1.2 Parte Demandada: **FEDERACIÓN NACIONAL DE PRODUCTORES DE PANELA- FEDEPANELA** organización nacional de carácter gremial, persona **jurídica** de derecho privado, sin ánimo de lucro, (NIT 8000594411) representada legalmente por **CARLOS FERNANDO MAYORGA MORALES**.

HECHOS



Centro Administrativo Departamental José María Córdova (La Alpujarra)
Calle 42 B No. 52 - 106 - Línea de Atención a la Ciudadanía: 604 409 9000
Medellín - Colombia.



SC4887-1



Medellín, 09/02/2024

1. El Departamento de Antioquia suscribió el contrato 4600004354 de 2015 con la Sociedad Rivercol S.A., cuyo objeto era obtener el suministro de miel residual (Melaza Grado 1) para la producción de tafias de la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia.
2. Dentro del mencionado contrato se suscribió acta de inicio del 05 de agosto de 2015, acta de terminación del 14 de diciembre de 2015 y acta de liquidación bilateral el 26 de abril de 2016.
3. Con ocasión de las obligaciones derivadas de dicho contrato, el Departamento de Antioquia-Fabrica de Licores y Alcoholes de Antioquia, realizó catorce pagos, el primero el día 28 de octubre de 2015 y el último con fecha del 04 de abril de 2016.
4. En virtud de lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 1999 de 1991, el Departamento debe recaudar la cuota de fomento panelero, y trasladar la misma dentro de los 10 días siguientes a la Federación Nacional de Productores de Panela.
5. La última cuota de fomento panelero; que en virtud del contrato 4600004354 mencionado, debió ser trasladada a la Federación Nacional de Productores de Panela; era la correspondiente al 18 de abril de 2016.
6. El 22 de septiembre de 2021, la Federación Nacional de Productores de Panela, en su condición de administradora del Fondo de fomento Panelero, expidió certificación en la que indicó que la FÁBRICA DE LICORES DE ANTIOQUIA (para el año 2015 era una dependencia adscrita a la Secretaría de Hacienda del Departamento de Antioquia), omitió el pago de la cuota de Fomento Panelero para el año 2015, con ocasión del contrato 4600004354.
6. La notificación de la certificación para el cobro de la mencionada cuota se efectuó el 06 de octubre de 2021, es decir, más de 5 años después desde que se hiciera exigible la obligación.
7. la Secretaría de Hacienda del Departamento de Antioquia, interpuso recurso de reposición en contra de la mencionada certificación, argumentando la prescripción de la cuota que se cobra.
8. El recurso fue resuelto en forma desfavorable, a través de la Resolución 005 del 5 de noviembre de 2021.





Medellín, 09/02/2024

3. PRETENSIONES

PRIMERA. Se Declare la nulidad de la Resolución 005 del 5 de noviembre de 2021, expedida por la Federación Nacional de Productores de Panela, a través de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por el Departamento de Antioquia en contra de la Certificación del 22 de septiembre de 2021. Así mismo se declare la nulidad de la mencionada certificación del 22 de septiembre de 2021, en atención a la falta de competencia temporal de la Federación Nacional de Productores de Panela para la expedición de dichos actos administrativos con ocasión de la prescripción de la obligación de pago de la cuota de Fomento Panelero correspondiente a abril de 2016.

SEGUNDA. Que como consecuencia de lo anterior, se declare que el **DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA** no debe suma alguna a la **FEDERACIÓN NACIONAL DE PRODUCTORES DE PANELA- FEDEPANELA-** por concepto de la cuota de fomento panelero imputable a abril de 2016 con ocasión del Contrato 4600004354.

4. FUNDAMENTOS DE DERECHO

4.1. SOBRE LA CUOTA DE FOMENTO PANELERO:

El Consejo de Estado¹ respecto a las cuotas que se establecieron en la ley 101 de 1993, afirmó que: *“La Ley 101 de 1993 por la cual se adoptaron medidas, estrategias e instrumentos para el desarrollo agropecuario y pesquero, tuvo como propósito, entre otros, determinar las condiciones de funcionamiento de las cuotas y contribuciones parafiscales para los aludidos sectores y establecer los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros.”*

En el mismo sentido, la Corte Constitucional, reconociendo la calidad de aporte parafiscal de las cuotas que se establecieron en la ley 101 de 1993, determinó:

“Las contribuciones parafiscales son, ha dicho esta Corporación desde sus primeras providencias, una especie del género tributos. Se trata de “una técnica del intervencionismo económico legitimada constitucionalmente” y excluida de la prohibición general de rentas de destinación específica establecida en el artículo 359 de la Constitución. Tales contribuciones (i) son obligatorias en tanto se imponen en ejercicio del poder coercitivo del Estado, esto es, de su soberanía

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, veinticuatro (24) de mayo de dos mil doce (2012), Radicación número: 25000-23-27-000-2004-02028-01(17702).





Medellín, 09/02/2024

fiscal; (ii) tienen por objeto gravar a un grupo, gremio o sector económico de manera que de ellas se predica la singularidad; (iii) su inversión se encuentra orientada de forma exclusiva al grupo, gremio o sector económico que resulta gravado lo que supone que son específicas; (iv) los recursos que de su recaudo se obtienen son públicos y, en consecuencia, la administración se encuentra sometida a los controles que corresponden a dicha naturaleza; y (v) la administración de dichos recursos puede ser conferida a personas jurídicas de derecho privado mediante la celebración de los contratos respectivos o gestionarse directamente por parte de un órgano que forme parte del presupuesto general, sin que ello implique que hagan parte del presupuesto general en consideración a la autonomía que a ellos se reconoce. Recientemente reiteró que dichas contribuciones “han sido descritas como un punto medio entre la tasa y el impuesto, y su característica esencial es que el cobro solo se impone a un grupo de ciudadanos o un sector de la economía, con el propósito de que sea utilizada en su propio beneficio.”²

La regulación legislativa ordinaria en esta materia es amplia. En efecto, existen normas que se ocupan de establecer principios y reglas generales aplicables al recaudo y administración de contribuciones parafiscales tal y como ocurre, por ejemplo con la Ley 101 de 1993 o Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero. El capítulo V de dicha ley, denominado “Contribuciones Parafiscales Agropecuarias y Pesqueras” contiene reglas relativas a la definición de tales contribuciones (art. 29); a su régimen de administración y recaudo (art. 30), a los propósitos generales que persiguen (art. 31); a los fondos especiales constituidos para el efecto así como los recursos que los integran (art. 32); a los presupuestos que deben elaborarse y ejecutarse respecto de tales fondos (art. 33); a la obligación del Gobierno de vigilar que los particulares cumplan sus obligaciones de recaudo y pago de las contribuciones (art. 34); y a la sujeción de todas las contribuciones parafiscales agropecuarias o pesqueras preexistentes a lo dispuesto en la Ley 101 de 1993 (art. 35).

4.2. SOBRE LA PRESCRIPCIÓN DE LOS APORTES PARAFISCALES

Respecto a la prescripción de los aportes parafiscales, el Consejo de Estado se pronunció en este sentido:

² Sentencia C-644/16 del 23 de noviembre de 2016. Corte Constitucional.





Medellín, 09/02/2024

“Así las cosas, en el sub examine el término de prescripción de la acción de cobro, regulado por el artículo 817 del Estatuto Tributario debe contarse a partir de la fecha en que los aportes patrono - laborales se hicieron legalmente exigibles. Por ello, en consideración a la normativa en mención, la exigibilidad de los aportes parafiscales a cargo del empleador y a favor del Instituto de los Seguros Sociales, se inició al momento en que debía ser cumplida la obligación, período a partir del cual la entidad tenía la facultad para exigir su pago, esto es, los cinco años contados a partir del último periodo adeudado que, como se vio, fue en 1998. En el presente caso, las obligaciones que pretende hacer efectivas el Instituto de Seguro Social corresponden a los ciclos dejados de pagar por concepto de “Aportes Pensión, Fondo de solidaridad pensional, Aporte salud, Aporte a Riesgos profesionales e intereses” de julio de 1995 a diciembre de 1998, por lo que hasta el 5 de febrero de 2007, fecha en la cual se notificó la “liquidación certificada de la deuda” ya habían transcurrido más de cinco años desde su exigibilidad”³

No obstante, a través de la Sala de Consulta y Servicio Civil, el mismo Consejo de Estado, estableció:

“El aludido artículo 54 de la Ley 383 de 1997 ha sufrido cambios, con ocasión de la expedición de las Leyes 488 de 1998 y 633 de 2000, artículos 91 y 99 respectivamente. Su nuevo texto es el siguiente: “El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Servicio Nacional de Aprendizaje, las Cajas de Compensación Familiar, el Instituto de Seguros Sociales, la Escuela Superior de Administración Pública, la Superintendencia Nacional de Salud, la Superintendencia Bancaria y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, tendrán amplias facultades de fiscalización y control frente a las contribuciones y aportes inherentes a la nómina que les correspondan respectivamente, de acuerdo con sus actuales competencias y conforme con aquellas normas del Libro V del Estatuto Tributario Nacional que sean compatibles con el ejercicio de sus funciones”.

Como se observa, la disposición normativa vigente ya no alude al “cobro” de los aportes; por el contrario, hace referencia solamente a la aplicación del Libro V del Estatuto Tributario para el ejercicio de facultades de fiscalización y control, conceptos estos que no suponen la facultad de cobro. La ausencia de una norma expresa que establezca una interpretación inequívoca, podría hacer pensar en la aplicación del Estatuto Tributario (artículo 817) para cubrir este vacío, tal y como

³ Consejo de estado, Sala de lo contencioso administrativo, Sección cuarta, diecinueve (19) de mayo de dos mil dieciséis (2016), Radicación número: 08001-23-31-000-2009-00013-01(20711).





Medellín, 09/02/2024

lo ha entendido esta Sala en el pasado ; tal idea, sin embargo, se abandonará, porque al entender de esta misma Sala en el presente, el Estatuto Tributario tiene una delimitación de su objeto que no puede extenderse a los aportes parafiscales que se analizan; motivo por el cual, se estima, en cambio, pertinente, acudir a las normas generales sobre la prescripción contenidas en el Código Civil. En tal sentido, debe observarse lo dispuesto al respecto en el inciso primero del artículo 2536 del Código Civil, donde se señala: “La acción ejecutiva se prescribe por cinco (5) años. Y la ordinaria por diez (10) años”⁴

4.1. CONCEPTO DE VIOLACIÓN:

La Ley 1437 de 2011, establece la procedencia de la nulidad de los actos administrativos cuando éstos hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, sin competencia, en forma irregular, con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

En el caso presente tenemos que la Federación Nacional de Productores de Panela, incurrió en vicios formales para la expedición tanto de la Certificación del 22 de septiembre de 2021 como de la Resolución 005 del 05 de noviembre del mismo año, en la medida que para el efecto FEDEPANELA carecía de competencia jurídica por haber operado el fenómeno de la prescripción respecto de última cuota de fomento panelero, que en virtud del contrato 4600004354, debió ser trasladada a la Federación Nacional de Productores de Panela, el 18 de abril de 2016 por parte del ente territorial demandante.

En la resolución 005, que se demanda, la Federación expone que para el caso presente no se ha configurado el fenómeno de la prescripción por cuanto la obligación surgió a partir del Oficio 100-211-229-0801 del 22 de julio de 2021, expedido por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, como dependencia delegada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; por medio del cual revocó la **“declaración de conformidad”** que había sido generada el 9 de junio de 2020 con error en la individualización del sujeto pasivo.

⁴ Consejo De Estado, Sala De Consulta Y Servicio Civil, veinticuatro (24) de abril de dos mil dieciocho (2018), Rad. No.: 11001-03-06-000-2016-00219-00(2317).





Medellín, 09/02/2024

No obstante lo anterior, debe recordarse que la obligación de pago de la cuota de fomento panelero surge por virtud de la ley y las gestiones para su cobro deben ser desplegadas y configuradas dentro de los cinco (5) años siguientes al surgimiento de la misma.

Manifestar lo contrario, iría en contravía del principio de confianza legítima por cuanto suponer que los cinco años empiezan a computarse a partir de las gestiones que realice la entidad competente para iniciar el cobro, sería otorgar la posibilidad de dilatar el plazo legal para la satisfacción de la obligación.

Así, cuando la ley determina un período de prescripción de una obligación, el mismo se computa desde el momento de su exigibilidad, que para el caso presente es el 18 de abril de 2016, momento para el cual debió aportarse la última cuota de fomento panelero con ocasión del Contrato 4600004354 de 2015.

En este sentido, la Federación tiene a su cargo el despliegue de todas las gestiones tendientes al cobro, dentro del término de cinco (5) años a partir del surgimiento de la obligación, so pena de verse configurada la prescripción.

No puede pretender la Federación demandada que el computo del término se efectúe a partir del oficio expedido por la DIAN, en el que se declara la conformidad de la obligación (artículo 4 Decreto 2025 de 1996) por cuanto, este fue expedido dentro de las gestiones que debe iniciar y configurar la Federación para efectuar el respectivo cobro de la cuota de Fomento Panelero y precisamente para tales gestiones la ley le otorga un término de cinco (5) años. Así las cosas, si la Federación no culmina las gestiones que debe desplegar para el cobro y recaudo de la cuota de Fomento panelero dentro de los cinco (5) años siguientes al surgimiento de la obligación, pierde competencia temporal para el efecto, pues dicha obligación se ha visto afectada por el fenómeno de la prescripción.

En otros términos, la certificación generada por la Federación Nacional de Productores de Panela, con la cual se pretende constituir un título ejecutivo, data de una obligación que se hizo exigible hace más de 5 años, porque fue en los años de 2015 y 2016 en los cuales se debieron trasladar los recursos, por ende, al momento de expedir la certificación, la Federación Nacional de Productores de Panela no contaba con la competencia temporal para expedir la misma.

En tal sentido, la Federación demandada ha incurrido en **violación de las normas superiores en las que debió fundarse** para la expedición de los actos demandados por cuanto el artículo 2536 del Código Civil hace referencia a un término de





Medellín, 09/02/2024

prescripción de cinco años, norma que en virtud de lo dispuesto por la jurisprudencia del Consejo de Estado ya citada, resulta aplicable para las obligaciones parafiscales como lo es la cuota de Fomento Panelero, tal y como lo ha determinado la Corte Constitucional.

Corolario de lo expuesto, los actos demandados se encuentran viciados de nulidad por cuanto para su expedición se ha incurrido en defectos de competencia y de sujeción a las normas superiores. En tal sentido, los términos de prescripción y el momento a partir del cual deben computarse, en tanto normas de orden público, no se encuentran al arbitrio interpretativo de la Federación demandada.

5. PRUEBAS

5.1. DOCUMENTAL APORTADA:

- Certificación expedida el 22 de septiembre de 2021 por FEDEPANELA
- Notificación de la Certificación realizada por aviso.
- Resolución 005 del 05 de noviembre de 2021, mediante la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto frente a la certificación del 22 de septiembre de 2021.
- Escrito de recurso de reposición interpuesto por el Departamento de Antioquia frente a la certificación expedida por FEDEPANELA el 22 de septiembre de 2021.
- Acta de inicio, acta de terminación y acta de liquidación del Contrato 4600004354 de 2015.

6. ESTIMACIÓN RAZONADA DE LA CUANTÍA

Para determinar el monto de la pretensión, se tiene en cuenta el valor de la cuota de Fomento Panelero que se encuentra en discusión, esto es, la correspondiente al año 2015: CINCUENTA Y OCHO MILLONES CUATROCIENTOS DIECIOCHO MIL CIENTO VEINTE PESOS (\$ 58.418.120).

7. COMPETENCIA

La competencia para conocer de la presente demanda corresponde al juez contencioso, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 155 de la Ley 1437 de 2011:

“De los procesos que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o





Medellín, 09/02/2024

distritales, cuya cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.”

8. ANEXOS

- Poder para Actuar
- Documentos anunciados como pruebas

9. NOTIFICACIONES

- **DEMANDANTE:**

El **DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA** y su **APODERADA**, recibirán notificaciones en la Gobernación de Antioquia, Calle 42B 52-106 - Centro Administrativo Departamental “José María Córdova”, (C.A.D.) La Alpujarra – Medellín Piso 10, Oficina 1014. Teléfono: 3006779771-3839030.

CORREO ELECTRÓNICO: notificacionesjudiciales@antioquia.gov.co. Exclusivo para recibir las notificaciones judiciales de las actuaciones que se surtan ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (Artículo 197 de la Ley N°1437 de 2011). maryluz.quintero@antioquia.gov.co (artículo 6° Decreto Legislativo 806 de 2020), correo de la apoderada registrado en SIRNA.

- **DEMANDADO:**

FONDO NACIONAL PANELERO: Carrera 49B 91-48 La Castellana – Bogotá D.C.
Correo de notificaciones judiciales: juridica@fedepanela.org.co –
contabilidad@fedepanela.org.co.





GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
Secretaría General



Medellín, 09/02/2024

MARY LUZ QUINTERO ARIAS
C.C. 43'257.650
T. P. 187.714 del C.S.J.
maryluz.quintero@antioquia.gov.co



Centro Administrativo Departamental José María Córdova (La Alpujarra)
Calle 42 B No. 52 - 106 - Línea de Atención a la Ciudadanía: 604 409 9000
Medellín - Colombia.



SC4887-1