Señores

JUZGADO CUARENTA Y CUATRO (44) ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ – SECCIÓN CUARTA

admin44bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

E. S. D.

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

EXPEDIENTE: 11001333704420220038200

DEMANDANTE: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

DEMANDADOS: FEDERACION NACIONAL DE PRODUCTORES DE PANELA

ASUNTO: RECURSO DE APELACIÓN CONTRA LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA.

GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA, mayor de edad, vecino de Cali, identificado con la cédula de ciudadanía No. 19.395.114 expedida en Bogotá D.C., abogado en ejercicio, portador de la Tarjeta Profesional No. 39.116 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en mi calidad de apoderado especial de la **FEDERACIÓN NACIONAL DE PRODUCTORES DE PANELA – FEDEPANELA**, por medio del presente escrito y en tiempo oportuno, promuevo **RECURSO DE APELACIÓN** en contra de la sentencia de primera instancia del 30 de julio de 2025.

I. OPORTUNIDAD DEL RECURSO

El 30 de julio de 2025 el Juzgado Cuarenta y Cuatro Administrativo de Bogotá profirió sentencia de primera instancia dentro del proceso de la referencia.

La anterior providencia se notificó personalmente a la Federación Nacional de Productores de Panela, el 30 de julio de 2025. El artículo 247 de la Ley 1437 de 2011 indica, respecto del término para interponer el recurso de apelación, lo siguiente:

"**ARTÍCULO 247. Trámite del recurso de apelación contra sentencias.** El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el sf9uiente procedimiento:

1. El recurso deberá interponerse y sustentarse ante la autoridad que profirió la providencia, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación. Este término también aplica para las sentencias dictadas en audiencia. (…)"

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente recurso se presenta dentro de la oportunidad procesal de conformidad con la Ley 1437 de 2011.

II. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN

El artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 subrogado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021 prevé que son apelables las sentencias de primera instancia, de igual forma, el artículo 247 de la Ley 1437 de 2011 subrogado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021 contempla en su numeral primero que el recurso de apelación deberá interponerse y sustentarse ante la autoridad que profirió la providencia dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.

Debido a que la providencia recurrida es una sentencia de primera instancia y que el recurso se interpuso dentro de los diez días siguientes a su notificación, la presente apelación resulta procedente.

III. FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA

El 30 de julio de 2025, el Juzgado Cuarenta y Cuatro Administrativo de Bogotá, por medio de sentencia de primera instancia, resolvió lo siguiente:

Cali - Av 6A Bis #35N-100, Of. 212, Cali, Valle del Cauca,
Centro Empresarial Chipichape
+57 315 577 6200 - 602-6594075
Bogotá – Carrera11A #94ª-23 Of 201
+57 3173795688 - 601-7616436
GHA ABOGADOS & ASOCIADOS

FALLA

PRIMERO: DECLARAR no probada la excepción de caducidad propuesta por el apoderado de la parte demandada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad de la Certificación de 22 de septiembre de 2021 y la Resolución No. 0005 de 5 de noviembre de 2021, "POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN CONTRA LA CERTIFICACIÓN DE FECHA 22 DE SEPTIEMBRE DE 2021", expedidas ambas por la Federación Nacional de Productores de Panela - FEDEPANELA,

TERCERO: A título de restablecimiento del derecho, **DISPONER** que el Departamento de Antioquia no debe suma alguna a favor de la Federación Nacional de Productores de Panela, por concepto del cobro realizado en los actos demandados.

CUARTO: RECONOCER personería a la doctora Adriana Patricia Vásquez López, identificada con la C.C. No. 43.729.070 y Tarjeta Profesional No. 79.894 del C. S. de la J., en los términos y para los fines conferidos en el poder especial, visible en índice 00042 del expediente digital SAMAI, en calidad de apoderado del Departamento de

IV. MOTIVOS DE DISENSO O INCONFORMIDAD

1. **NO SE CONFIGURÓ LA PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE COBRO DE LA CUOTA DE FOMENTO PANELERO – OMISIÓN DEL CONCEPTO DE TÍTULO COMPLEJO – DEFECTO SUSTANTIVO O MATERIAL.**

En el presente caso no ha operado la prescripción de la acción de cobro de la cuota de fomento panelero, toda vez que el término prescriptivo únicamente se computa a partir de la expedición y notificación de la certificación final que constituye título ejecutivo complejo, acto que solo se produce previa conformidad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la DIAN, según lo dispuesto en el artículo 2.10.1.1.4 del Decreto 1071 de 2015. No puede computarse el termino de prescripción desde el hecho generador del tributo al ser un título ejecutivo complejo.

No puede perderse de vista que, según el artículo 2.10.1.1.4 del Decreto 1071 de 2015, la obligación parafiscal solo se torna exigible y por descontado ejecutable cuando FEDEPANELA, previa conformidad del Ministerio de Hacienda expide certificación final que constituye título ejecutivo, así:

> "**ARTÍCULO 2.10.1.1.4. Informe sobre cuotas no pagadas a tiempo.** Cuando las cuotas no se paguen en tiempo o se dejen de recaudar, o cuando sean pagadas con irregularidades en la liquidación, en el recaudo o en la consignación, el representante legal de la entidad administradora del respectivo Fondo Parafiscal, con fundamento en la certificación prevista en el inciso segundo del parágrafo primero del artículo 2.10.1.1.1, de este decreto, enviará un reporte a la Dependencia del Ministerio de Hacienda y Crédito público delegada para el efecto, el cual contendrá por lo menos lo siguiente:
>
> 1. Identificación del recaudador visitado.
>
> 2. Discriminación del período revisado.
>
> 3. La cuantía de las cuotas no pagadas en tiempo o dejadas de recaudar, o de aquellas pagadas con irregularidades en la liquidación, recaudo o en la consignación.
>
> 4. La información sobre las actuaciones adelantadas para solucionar las irregularidades o el retraso en el pago de que trata el numeral anterior.
>
> **PARÁGRAFO 1.** La Dependencia delegada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá verificar la información a que se refiere el presente artículo en los libros de las personas obligadas a pagar la contribución y en los de los recaudadores. Igualmente podrá requerir a las entidades administradoras de los Fondos Parafiscales para obtener información adicional.
>
> **PARÁGRAFO 2. Una vez presentado el reporte de que trata este artículo, la dependencia delegada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en un término de diez (10) días calendario, comunicará su conformidad o inconformidad al representante legal de la entidad administradora, para que éste, en caso de conformidad, produzca la correspondiente certificación, que constituye título ejecutivo, en la cual conste él monto de la deuda y su exigibilidad."** (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

DAGG

Nótese que, antes de la certificación, la obligación no es jurídicamente exigible por vía de cobro coactivo o judicial, por lo que no puede contarse la prescripción desde el hecho generador. El precepto normativo es diáfano al consagrar que la certificación constituye único título ejecutivo; ello implica que, aunque la cuota estuviera impaga en 2016, el derecho a cobrarla judicialmente nace en el momento en que se expida la certificación de que trata el artículo en ciernes.

Erra el despacho en su sindéresis, por cuanto incluso los efectos de la revocatoria de la DIAN de julio de 2021 son plena prueba de que el título ejecutivo no estaba definitivamente formado o constituido, por lo que no podría constituirse en plena prueba contra el deudor de la obligación tributaria, siendo solo hasta después de la actuación de la DIAN cuando la certificación final refleja la conformidad del Ministerio antes de su ejecución, puesto que, de hacerse antes, la obligación no resultaría clara, exigible y tampoco se constituiría como plena prueba contra el deudor. Por esta razón, incluso se corrió el error formal en la identificación del NIT de la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia, a fin de establecer de manera acertada el sujeto pasivo de cobro.

Por tanto, el juzgador desconoce el Decreto sectorial que fija un acto específico como punto de partida para la exigibilidad de la obligación, sin que sea de recibo el argumento del H. despacho cuando indica que la obligación podría extenderse indefinidamente en el tiempo.

En definitiva, aunque el hecho generador de la cuota ocurriera en abril de 2016, la prescripción no puede computarse desde esa fecha, sino desde la expedición y notificación de la certificación final, ya que antes de ello no existía título exigible conforme al procedimiento reglado en el Decreto 1071 de 2015. La actuación posterior de la DIAN, al revocar y corregir la declaración de conformidad, confirma que el título no estaba definitivamente configurado hasta ese momento; de lo contrario, la obligación no era clara, expresa ni exigible bajo los lineamientos del artículo 422 del CGP y la jurisprudencia:

> "Las segundas, exigen que el título ejecutivo contenga una prestación en beneficio de una persona. Es decir, que establezca que el obligado debe observar a favor de su acreedor una conducta de hacer, de dar, o de no hacer, que debe ser clara, expresa y exigible. Es clara la obligación que no da lugar a equívocos, en otras palabras, en la que están identificados el deudor, el acreedor, la

naturaleza de la obligación y los factores que la determinan. Es expresa cuando de la redacción misma del documento, aparece nítida y manifiesta la obligación. **Es exigible si su cumplimiento no está sujeto a un plazo o a una condición**, dicho de otro modo, si se trata de una obligación pura y simple ya declarada." [1] (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

Por otro lado, el juzgado de primera instancia omitió aplicar las disposiciones del Decreto 1999 de 1991 por el cual se reglamentó la Ley 40 de 1990 sobre la cuota de fomento panelero. Precisamente en el artículo vigésimo primero que indica la intervención de la DIAN en el proceso de cobro.

Ahora, antes de abril de 2016 no se cumplían los requisitos del artículo 422 del Código General del Proceso: claridad, expresividad y exigibilidad, pues la obligación estaba sujeta al agotamiento de un procedimiento administrativo previo, cuya culminación era presupuesto indispensable para el administrativo o judicial. No era posible actuar sin el certificado de conformidad de la DIAN.

El término de prescripción no se contabiliza desde el hecho generador de la cuota de fomento panelero, sino desde que queda en firme la certificación final expedida por FEDEPANELA, previa conformidad de la DIAN, que constituye el título ejecutivo complejo. Al haberse expedido dicha certificación el 22 de septiembre de 2021, es evidente que, a la fecha de emisión de los actos demandados, no se había configurado el término prescriptivo para la acción de cobro.

2. **EL A QUO NO TUVO EN CUENTA LA INTERRUPCIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN POR LOS REQUERIMIENTOS REALIZADOS AL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA – FÁBRICA DE LICORES Y ALCOHOLES DE ANTIOQUIA. DEFECTO SUSTANTIVO POR DESCONOCIMIENTO DEL ARTÍCULO 94 DEL CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO**

El juez de primera instancia incurrió en un error de apreciación probatoria y normativa al no considerar que la prescripción de la acción de cobro de la cuota de fomento panelero fue oportunamente interrumpida por los requerimientos escritos realizados por mi representada

[1] Sentencia del 24 de octubre de 2013. Exp T-3.970.756. M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

al Departamento de Antioquia – Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia, de conformidad con el inciso final del artículo 94 del Código General del Proceso y el artículo 2539 del Código Civil.

El artículo 94 del Código General del Proceso dispone que el término de prescripción se interrumpe, entre otros eventos:

> "**Artículo 94. Interrupción de la prescripción, inoperancia de la caducidad y constitución en mora**
>
> (…)
>
> El término de prescripción también se interrumpe por el requerimiento escrito realizado al deudor directamente por el acreedor…"

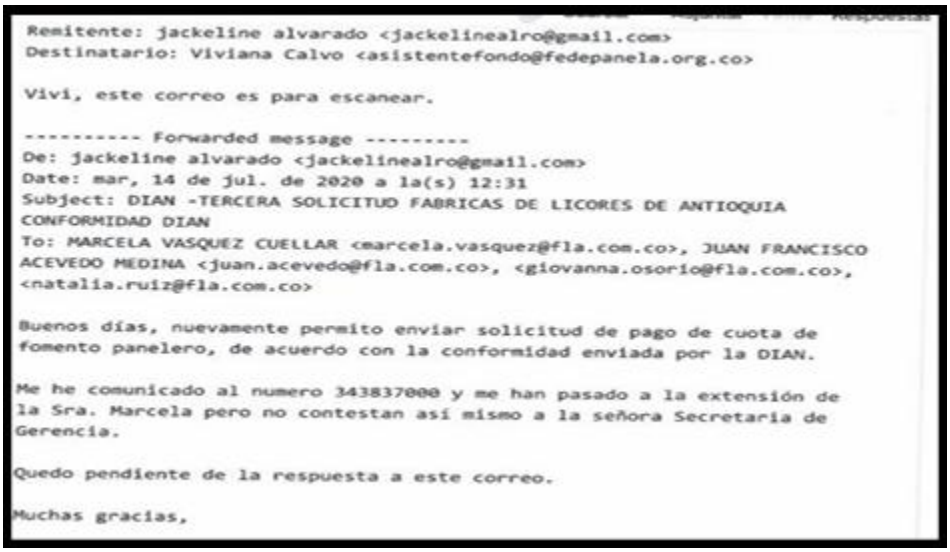
Por su parta la doctrina jurídica colombiana, respecto de la interrupción de la prescripción ha indicado que:

> "En la interrupción, como lo sugiere el sentido gramatical de la expresión, se corta el conteo del tiempo de inactividad del acreedor que hubiere transcurrido desde la fecha de la exigibilidad de la obligación, con la connotación adicional de que, desaparecida la causa que lo estructura, el cómputo en cuestión debe comenzarse de nuevo; en la suspensión, acaecida la causal que la origina, igualmente, se detiene el cómputo del término, pero, desaparecido el efecto suspensivo, se reanuda el conteo del tiempo, sin que se pierda el que hubiere corrido hasta el momento de presentarse el hecho generador de la suspensión. En este sentido, es más profundo el efecto de la interrupción que el de la suspensión."[2]

En el caso concreto, obra en el expediente la prueba de que FEDEPANELA envió un **requerimiento escrito el 14 de julio de 2020** a la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia, solicitando el pago de la cuota de fomento panelero adeudada. Este acto interrumpió la prescripción, reiniciando el término a partir de esa fecha.

[2] Cabrera Ramírez, J. L. (2023). Manual de obligaciones.

Imagen 1



Remitente: jackeline alvarado <jackelinealro@gmail.com>
Destinatario: Viviana Calvo <asistentefondo@fedepanela.org.co>

Vivi, este correo es para escanear.

---------- Forwarded message ---------
De: jackeline alvarado <jackelinealro@gmail.com>
Date: mar, 14 de jul. de 2020 a la(s) 12:31
Subject: DIAN -TERCERA SOLICITUD FABRICAS DE LICORES DE ANTIOQUIA CONFORMIDAD DIAN
To: MARCELA VASQUEZ CUELLAR <marcela.vasquez@fla.com.co>, JUAN FRANCISCO ACEVEDO MEDINA <juan.acevedo@fla.com.co>, <giovanna.osorio@fla.com.co>, <natalia.ruiz@fla.com.co>

Buenos días, nuevamente permito enviar solicitud de pago de cuota de fomento panelero, de acuerdo con la conformidad enviada por la DIAN.

Me he comunicado al numero 343837000 y me han pasado a la extensión de la Sra. Marcela pero no contestan así mismo a la señora Secretaria de Gerencia.

Quedo pendiente de la respuesta a este correo.

Muchas gracias,

Posteriormente, se envió la **notificación por aviso realizada el 11 de junio de 2021** de la certificación expedida el 19 de abril de 2021, la cual incorporaba la conformidad de la DIAN. Ambas actuaciones constituyen requerimientos idóneos y formales en los términos del artículo 94 del CGP, plenamente acreditados mediante la documentación allegada al proceso.

Imagen 2

Bogotá D.C. 10 de junio 2021,

Radicado: # 20210130026B5
Fecha: 2021/06/11 7:10 PM

Doctor
Javier Ignacio Hurtado Hurtado
Gerente
FABRICA DE LICORES Y ALCOHOLES DE ANTIOQUIA
NIT 901.436 775-1
Carrera 50 No. 12 sur 149 Autopista sur
Itagüí - Antioquia.

Asunto: Notificación por Aviso de la Certificación expedida por el Representante Legal de FEDEPANELA respecto de la Conformidad proferida por la DIAN contenida en el oficio No. 100-211-229-351 de fecha 5 de junio de 2020, relativa a la Certificación de Deuda de fecha 25 de febrero de 2020, realizada por GARSSA CONSULTING S.A.S. actuando como auditor interno del Fondo de Fomento Panelero.

Pese a la existencia de estas pruebas, el *a quo* omitió su análisis y valoración, concluyendo erradamente que el término de prescripción había transcurrido en su totalidad, en ni siquiera

motivar las razones por las cuales no se configuró la interrupción. Esta omisión desconoce el efecto jurídico directo de la interrupción, que reinicia el conteo del plazo prescriptivo, y lleva a una decisión contraria a la realidad procesal y a la normativa aplicable.

Corolario de lo anterior, quedó evidenciado que la certificación expedida por FEDEPANELA en septiembre de 2021 se encontraba dentro del término legal para la exigibilidad del cobro. Al soslayar esta valoración probatoria determinante, la decisión adoptada carece de sustento en la realidad procesal y desconoce los efectos jurídicos expresamente previstos por el legislador para la interrupción de la prescripción.

La prescripción de la acción de cobro no se configuró, no solo porque el término debía contarse desde la expedición de la certificación definitiva, sino también porque, en todo caso, fue interrumpida por los requerimientos escritos realizados el 14 de julio de 2020 y el 11 de junio de 2021. La omisión del *a quo* en valorar estos hechos configura un yerro probatorio determinante que impone al juzgador de segunda instancia revocar la decisión impugnada.

3. SE CONFIGURÓ LA CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

El medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho fue interpuesto de manera extemporánea, toda vez que el término de caducidad venció antes de la presentación de la demanda, conforme al cómputo previsto en el artículo 164 del CPACA y a la regla especial del artículo 45 ibídem sobre la no reactivación de términos en correcciones meramente formales.

El articulo 164 de la Ley 1437 de 2011 establece:

> "**ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA**. La demanda deberá ser presentada (…)
>
> *2.* En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:
> (…)
>
> d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, **la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso**, salvo las

> excepciones establecidas en otras disposiciones legales;(…)" (Subrayado y negrilla por fuera del texto original)

Adicionalmente, el artículo 45 del CPACA dispone que la corrección de errores puramente formales en un acto administrativo **no revive los términos legales** para demandarlo, siempre que no se altere el sentido material de la decisión.

En el caso concreto, la primera notificación de la certificación que constituye el título ejecutivo se surtió el 10 de junio de 2021. Posteriormente, la resolución que resolvió el recurso de reposición interpuesto contra dicho acto fue notificada al demandante el 19 de julio de 2021.

En consecuencia, el término para presentar la demanda corrió desde el 20 de julio de 2021 hasta el 20 de noviembre de 2021, fecha en la cual operaba la caducidad del medio de control si no se radicaba la acción.

No resulta de recibo la tesis según la cual el cómputo debía iniciarse con ocasión de la segunda notificación de la certificación (06 de octubre de 2021) y la notificación de la resolución que resolvió el recurso interpuesto (08 de noviembre de 2021), pues, conforme al artículo 45 del CPACA, la corrección de errores meramente formales, como la rectificación del NIT de la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia, no altera el sentido material del acto administrativo y, por ende, no genera un nuevo término para demandar.

En conclusión, el término de caducidad del medio de control venció el 20 de noviembre de 2021 sin que la demanda se hubiera interpuesto, por lo que se configuró plenamente la caducidad. Procede, entonces, declarar probada esta excepción y denegar las pretensiones, garantizando la seguridad jurídica y la estabilidad de los actos administrativos en firme.

V. PETICIONES

En virtud de los argumentos esbozados a lo largo del presente escrito, solicito respetuosamente al H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca:

1. **REVOCAR** la sentencia del 30 de julio de 2025, proferida por el Juzgado cuarenta y cuatro (44) Administrativo de Bogotá, denegando las pretensiones de la demanda

Cali - Av 6A Bis #35N-100, Of. 212, Cali, Valle del Cauca,
Centro Empresarial Chipichape
+57 315 577 6200 - 602-6594075
Bogotá – Carrera11A #94ª-23 Of 201
+57 3173795688 - 601-7616436
GHA ABOGADOS & ASOCIADOS

interpuesta por el Departamento de Antioquia - Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia.

2. **DECLARAR** probadas las excepciones propuestas por este extremo procesal a lo largo del proceso, amparando la presunción de legalidad de los actos administrativos y en especial la de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

VI. NOTIFICACIONES

Mi procurada y el suscrito recibiremos notificaciones en la Avenida 6A Bis N° 35N-100, Centro Empresarial Chipichape, Oficina 212, de la ciudad de Cali y en la dirección de correo electrónico: notificaciones@gha.com.co

Del señor Magistrado, atentamente,

GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA
C.C. No. 19.395.114 de Bogotá
T.P. No. 39.116 del C. S. de la J.

DAGG