



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

CONSEJERO PONENTE: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

Bogotá, D.C., diez (10) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 17001-23-33-000-2016-00896-01 (25983)
Demandante: Vigitecol Ltda.
Demandada: UGPP

Temas: Cobro Coactivo. Excepción de pago. Aportes. Sistema de Protección Social (SPS). Administradoras de recursos. Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA).

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 20 de mayo 2020, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas¹, que resolvió (f. 449):

Primero: Declarar la nulidad de la Resolución nro. RCC 6450 del 21 de enero de 2016, por medio de la cual se resuelven las excepciones de cobro coactivo; de la Resolución nro. RCC 7593 del 27 de mayo de 2016, por medio de la cual se resolvió un recurso de reposición contra la resolución que resolvió las excepciones, y de la Resolución nro. NRCC 8816 del 17 de noviembre de 2016, por medio de la cual se practicó una liquidación de crédito dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por Vigitecol Ltda. contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, de conformidad con las consideraciones que anteceden.

Segundo: A título de restablecimiento del derecho se ordena a la UGPP, en caso de que haya retenido alguna suma de dinero en virtud del proceso de cobro coactivo a la empresa demandante, que proceda a reintegrar la misma. La suma de dinero deberá actualizarse de acuerdo a la fórmula establecida en la parte motiva de la providencia.

Tercero: La entidad demandada dará cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011.

Cuarto: Condenar en costas a cargo de la UGPP, liquídense por secretaría una vez ejecutoriada la presente. Fíjense agencias en derecho en la suma de \$2.200.000 a favor de la parte demandante.

ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

Con la Liquidación Oficial nro. RDO 503, del 30 de septiembre de 2013, la demandada modificó las autoliquidaciones de los aportes al Sistema de Protección Social (SPS)

¹ Mediante auto del 17 de enero de 2018, el tribunal declaró la falta de jurisdicción para tramitar el *sub lite* y ordenó su remisión a los Juzgados Laborales del Circuito de Manizales (ff. 288 y 289), decisión confirmada con auto del 26 de febrero de 2018 (ff. 316 a 319). Esas dos providencias se dejaron sin efectos en la sentencia de tutela del 10 de mayo de 2018, proferida por esta Sección, en la cual se le ordenó al tribunal continuar con el trámite del proceso (exp. 2018-00682-00, CP: Milton Chaves García).

presentadas por la actora por los periodos de 2012 y determinó una deuda a su cargo por \$167.943.200 (ff. 23 a 34 vto.). Esa decisión quedó ejecutoriada el 23 de octubre de 2013. Seguidamente, con la Resolución nro. RCC 3387, del 25 de mayo de 2015 (f. 69), la demandada reconoció un pago parcial de la obligación y libró mandamiento de pago por \$43.610.700 más los intereses de mora correspondientes. Contra la anterior decisión, la actora formuló excepción de pago (ff. 71 a 80), la cual se declaró probada parcialmente mediante la Resolución nro. RCC 6450, del 21 de enero de 2016 (ff. 68 y 69), que ordenó seguir adelante con la ejecución por \$38.684.600 más los intereses de mora (ff. 81 y 82). Esta decisión fue confirmada con la Resolución nro. RCC 7593, del 27 de mayo de 2016 (ff. 89 a 91). De otra parte, con la Resolución nro. RCC 8816, del 17 de noviembre de 2016, se liquidó el crédito a cargo de la demandante (ff. 94 y 95).

ANTECEDENTES PROCESALES

Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en el artículo 138 del CPACA (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011), la actora formuló las siguientes pretensiones (f. 9):

1. Solicito que por parte del Honorable despacho se decrete la nulidad de las Resoluciones ...² “Resolución nº RCC-6450 del 21 de enero de 2016 por medio de la cual se resuelven las excepciones de cobro coactivo adelantado en contra de Vigilancia Técnica de Colombia Ltda. Vigitecol Ltda-”, “Resolución número RCC-7593 del 27 de mayo de 2016 por medio del cual se resuelve recurso de reposición contra la resolución que resuelve las excepciones de dentro del proceso administrativo de cobro coactivo adelantado contra Vigilancia Técnica de Colombia” notificada el día 21 de junio de 2016”, y “Resolución NRCC-8816 del 17 de noviembre de 2016 por medio de la cual se practica una liquidación de crédito” suscritas por la UGPP.
2. Que una vez decretada la nulidad se declare que Vigitecol Ltda realizó pagos directos a las cajas de compensación familiar, ICBF y SENA por valor de \$38.689.700 quedando al día por conceptos de autoliquidación y pagos al sistema de la protección social por los periodos enero a diciembre de 2012.
3. Que como consecuencia de la anterior declaración, a título de restablecimiento del derecho, sean devueltos los dineros retenidos por la UGPP contenidos en títulos, por valor de \$75.760.100. Y que corresponden a las sumas que fueron liquidadas por la UGPP como valores adeudados por Vigitecol Ltda.
4. Que las sumas de dineros sean devueltas a Vigitecol Ltda. con los correspondientes intereses causados desde la fecha de la retención hasta que se verifique su devolución.
5. Que se condene en costas a la parte demandada.

A los anteriores efectos, invocó como vulnerados los artículos 4.º y 29 de la Constitución; 831 y 832 del ET (Estatuto Tributario); y 3.º y 5.8 del CPACA, bajo el siguiente concepto de violación (ff. 9 a 12):

Sostuvo que su contraparte infringió las normas en las que debía fundarse y las garantías constitucionales al debido proceso, defensa y contradicción, porque omitió valorar las pruebas que acreditaban que las deudas objeto de cobro se pagaron directamente a las administradoras de los aportes (concretamente, a las cajas de compensación familiar,

² En la audiencia inicial realizada el 12 de julio de 2018, el tribunal excluyó la pretensión de nulidad que formuló la demandante respecto del mandamiento de pago por no ser susceptible de control judicial (ff. 339 a 345)

SENA e ICBF), en su calidad de destinatarias de dichos recursos. Agregó que la demandada actuó con desviación de poder y exigió una doble tributación y pago de lo no debido, al embargar las cuentas de la compañía para el cobro de una obligación tributaria que se había cumplido.

Contestación de la demanda

La demandada se opuso a las pretensiones de la actora (ff. 248 a 262), para lo cual, negó la violación de las garantías constitucionales alegada, argumentando que su contraparte prescindió de interponer recurso de reconsideración en contra de la liquidación oficial, y que en el procedimiento de cobro presentó excepciones contra el mandamiento de pago y recurso contra el acto que las resolvió. Adujo que valoró las pruebas aportadas, pero que carecían de idoneidad para acreditar el pago de los aportes al SPS, ya que el mecanismo válido era la PILA (Planilla Integrada de Liquidación de Aportes). Así porque, a partir de la entrada en vigor del Decreto 1465 de 2005, fue establecida como el medio de autoliquidación y pago que permite verificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los aportantes, con lo cual no podrían validarse los pagos efectuados por otros medios. Por ello, aunque aceptó que la actora pagó las contribuciones al subsidio familiar, SENA e ICBF directamente a las administradoras de esos recursos, negó que con ese pago pudieran extinguirse las deudas de la litis, por la ausencia de las planillas. De otra parte, alegó que la demandante no planteó objeciones a la liquidación de crédito ni a los aportes pendientes de pago relativos a los demás subsistemas (*i.e.* pensiones, y salud). Además, negó que los actos configuraran una desviación de poder, pues con la actuación demandada buscó los fines previstos en la ley. Por último, se opuso a la devolución de los dineros retenidos, pues los embargos respetaron los límites legales.

Sentencia apelada

El tribunal accedió a las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte vencida (ff. 429 a 449 vto.), pues encontró probada la excepción de pago propuesta por la actora, tras verificar el cumplimiento de la obligación tributaria con el pago efectuado directamente a las administradoras de los recursos (*i.e.* el 25 de julio de 2013). Al efecto, describió cada uno de los montos pagados para avalar el concepto del perito contador sobre el pago total de los aportes e intereses moratorios *sub examine*. Aunque aceptó que la PILA era el mecanismo idóneo para cumplir con las obligaciones relativas a las contribuciones al SPS, concluyó que a efectos del cobro debía establecerse si se extinguió la obligación ejecutada, y ese hecho pudo verificarse con las certificaciones expedidas por las administradoras de los recursos. Por lo anterior, juzgó que la decisión de desconocer el pago de las deudas de la litis, que se basó en que no se efectuó a través de la PILA, era contraria al debido proceso. Por los cargos que prosperaron, ordenó la devolución de las sumas que hubieran sido retenidas a la actora.

Recurso de apelación

El extremo pasivo apeló la decisión de primer grado (ff. 454 a 456 vto.), para lo cual censuró que el *a quo* juzgara que infringió el debido proceso por aplicar el Decreto 1465 de 2005, el cual exigía que la autoliquidación y pago de los aportes al SPS se efectuara a través de la PILA. Sostuvo que, en todo caso, las pruebas aportadas por la actora y el concepto del perito contador carecían de idoneidad para acreditar el pago de las deudas de la litis, puesto que, al no identificar los trabajadores y periodos, impedían verificar el cumplimiento de la obligación tributaria. De otra parte, discutió que se anularan los actos respecto de las deudas relativas a los demás subsistemas, pues no fue debatida por la

actora. Además, negó que pudiera anularse la liquidación del crédito ya que su contraparte omitió objetarla en la oportunidad prevista por el artículo 446 del CGP (Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012). También censuró que se ordenara la indexación de las sumas a devolver a la actora, pues el embargo decretado respetó los límites legales. Por último, reprochó la condena en costas argumentando que la litis era de interés público y que no estaba probada su causación.

Alegatos de conclusión

Las partes reiteraron los argumentos de las anteriores etapas procesales (índices 19 y 18³). El ministerio público pidió revocar la condena en costas porque no estaba probada su causación. En cambio, solicitó que se confirme en lo demás la sentencia, dado que la actora probó el pago de la obligación objeto de cobro (índice 20).

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1- Juzga la Sala la legalidad de los actos acusados, atendiendo a los cargos de apelación planteados por la demandada, en calidad de apelante única, contra la sentencia de primera instancia que accedió a las pretensiones de la demanda y la condenó en costas. Así, corresponde determinar si con el pago a las administradoras de los recursos del SPS se extinguieron las deudas objeto del cobro coactivo relativas a las contribuciones de los periodos de 2012, determinadas por la Administración mediante liquidación oficial de revisión. En caso afirmativo, se establecerá si es procedente la indexación de las sumas que fueron retenidas a la demandante. Por último, se decidirá si se causaron las costas a las que fue condenada la parte demandada en primera instancia.

En cambio, la Sala no abordará el planteamiento formulado por la demandada en el recurso de apelación sobre la imposibilidad de anular la liquidación del crédito porque la demandante omitió su objeción conforme lo prevé el artículo 446 del CGP, pues esa cuestión fue absuelta por el *a quo* mediante providencia dictada en la audiencia inicial celebrada el 12 de julio de 2018 (ff. 339 a 345). En esa oportunidad se declaró no probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda respecto del acto en cuestión, por considerar que esa objeción referida por la demandada no era un recurso obligatorio que debiera agotar la actora a efectos de demandar la liquidación del crédito. Así, como la UGPP omitió promover el recurso de apelación consagrado en el artículo 180.6 del CPACA (entonces vigente), la referida decisión judicial quedó ejecutoriada, en los términos del artículo 302 del CGP, de modo que estudiar los argumentos planteados en el recurso de apelación supondría reabrir un debate que ya fue dirimido.

2- Sobre la primera cuestión debatida, la apelante única censura que el *a quo* juzgara que infringió el debido proceso al exigir el pago de las deudas de la litis a través de la PILA, por cuanto esa exigencia estaba reglada en el Decreto 1465 de 2005. Argumenta que, en todo caso, las pruebas que obran en el plenario carecen de idoneidad para acreditar la extinción de las deudas objeto de cobro, pues el pago directo a las administradoras de los recursos impedía verificar si se cumplió con la obligación determinada respecto de cada trabajador y periodo. Además, reprocha que se anularan los actos respecto de los aportes a los que no se opuso la actora (*i.e.* pensiones y salud). En el otro extremo, la demandante defiende que probó la extinción de las deudas del cobro coactivo con los pagos que realizó a cada una de las administradoras. Tesis que

³ Del repositorio informático SAMAI.

avaló el tribunal. Conforme con esas alegaciones, la Sala verifica que las partes están de acuerdo en que la demandante pagó las deudas del cobro coactivo a las administradoras de los recursos del SPS, sin embargo, discuten su idoneidad para extinguirlas, pues para la demandada el pago únicamente es válido si se realiza a través de la PILA, al ser el mecanismo previsto en la normativa aplicable, el cual permite verificar los trabajadores y periodos a los que corresponde el pago. En cambio, para la actora los medios probatorios que obran en el plenario sí permiten establecer que cumplió la obligación impuesta a su cargo. Entonces, le corresponde a la Sala definir si está probada la excepción de pago respecto de las deudas objeto del cobro coactivo, considerando que la demandante lo efectuó a las administradoras de los recursos del SPS.

2.1- Al respecto, el artículo 3.º del Decreto 1465 de 2005⁴ prevé que la PILA es «*el mecanismo utilizado para la autoliquidación de los aportes al Sistema de la Protección Social*» y su pago debe realizarse de forma unificada por medios electrónicos o asistidos, a través de las entidades del sistema financiero, quienes deben girar los recursos recaudados a las administradoras del SPS junto con el «*detalle de la información asociada a dichos pagos*». A su vez, el artículo 1.º *ibidem* establece que las administradoras deben permitir que los aportantes cumplan con sus obligaciones tributarias mediante la PILA. Siguiendo esos lineamientos, la Sala ha precisado que la PILA constituye una verdadera autoliquidación tributaria y, como tal, produce todos los efectos propios de ese tipo de declaración⁵.

En lo que respecta a las deudas de la litis, la Sala verifica que no fueron declaradas por la demandante, sino que se determinaron por la autoridad administrativa mediante una liquidación oficial de revisión proferida en ejercicio de la potestad de gestión administrativa tributaria de las contribuciones al SPS, que le fue reconocida a la UGPP desde su creación dispuesta por el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007; y que según lo reglado en la letra *b*) del artículo 1.º del Decreto Ley 169 de 2008, la habilita para proferir las liquidaciones de aportes «*que podrán ser utilizadas ... por las demás administradoras o entidades del Sistema de la Protección Social*». Conforme con lo expuesto, como en el *sub lite* las contribuciones objeto del cobro coactivo no fueron autoliquidadas por la aportante, el título que contiene la obligación tributaria y que podía ser usado también por las Administradoras de los recursos del SPS, era la liquidación oficial de revisión.

2.2- Ahora bien, respecto del pago de esas deudas, están probados en el expediente los siguientes hechos relevantes:

(i) Con requerimiento para declarar o corregir, la Administración propuso modificar las autoliquidaciones de los aportes al SPS presentadas por la actora para los periodos del 2012 y determinó una obligación a su cargo por \$175.746.500 (ff. 16 a 18). Desde su notificación, la demandante aceptó las glosas por \$161.935.223 (ff. 20). Seguidamente, la Administración determinó la obligación a su cargo por la suma de \$167.943.200, así: (a) pensión: \$61.382.600; (b) salud: \$49.903.300; (c) riesgos laborales: \$17.499.300; (d) cajas de compensación familiar: \$ 17.382.200 –*e.g. i*) \$14.700.700, *ii*) \$529.700 y *iii*) \$2.151.800–; (e) SENA: \$8.707.2000; y (f) ICBF: \$13.068.600 (ff. 23 a 34 *vto.*).

(ii) En firme esa decisión, la Administración profirió la Resolución nro. RCC 3387, del 25 de mayo de 2015 (f. 69) reconociendo un pago parcial de la obligación y libró

⁴ Modificado por el artículo 2.º del Decreto 1931 de 2006 y compilado en el artículo 3.2.3.6. del Decreto 780 de 2016.

⁵ Auto del 29 de marzo de 2019 (exp. 24287, CP: Stella Jeannette Carvajal) y sentencias del 24 y del 30 de octubre de 2019 (exp. 23599 y 23817, CP: Jorge Octavio Ramírez) y del 30 de julio de 2020 (exp. 24179, CP: Milton Chaves García).

mandamiento de pago por \$43.610.700 más los intereses de mora correspondientes.

(iii) Contra la anterior decisión, la actora formuló excepción de pago, sobre las deudas de la litis, argumentó que las pagó directamente a las administradoras de los recursos (ff. 71 a 80), la cual se declaró probada parcialmente mediante la Resolución nro. RCC 6450, del 21 de enero de 2016 (ff. 68 y 69), que ordenó seguir adelante con la ejecución por \$38.684.600 más los intereses de mora (ff. 81 y 82). Esta decisión fue confirmada con la Resolución nro. RCC 7593, del 27 de mayo de 2016 (ff. 89 a 91).

(iv) Mediante la Resolución nro. RCC 8816, del 17 de noviembre de 2016, se liquidó el crédito a cargo de la demandante identificando los aportes pendientes de pago, así: (a) pensión: \$27.500; (b) salud: \$2.400; (c) cajas de compensación familiar: \$17.150.900; (d) SENA: \$ 8.596.800, y (e) ICBF: \$12.907.000 (ff. 94 y 95).

(v) Frente a las contribuciones con destino a las cajas de compensación familiar, SENA e ICBF, las administradoras de los aportes expedieron certificaciones para la demandada, las cuales dan cuenta de su aceptación del pago de la obligación que se determinó con la liquidación oficial. Al respecto, se destaca lo siguiente (ff. 113 a 122):

(a) Las cajas de compensación familiar certificaron que la actora pagó aportes en cuantía de \$17.163.900 más los intereses moratorios, así: *i*) una certificó que la actora sufragó la suma de \$14.600.500 por concepto de aportes y \$4.100.750 por concepto de intereses moratorios. Además, identificó los trabajadores y periodos a los cuales correspondían los aportes (ff. 123 a 165). *ii*) La otra indicó que recibió de la actora la suma de \$436.200 por concepto de aportes y \$147.500 por concepto de intereses moratorios. Además, identificó los trabajadores y periodos a los cuales correspondían las contribuciones (ff. 123 a 165). Por su parte, *iii*) la última certificó que la demandante pagó la suma de \$2.127.200 por concepto de aportes y \$642.700 por concepto de intereses moratorios, y discriminó los trabajadores y periodos a los cuales correspondían dichos aportes (ff. 166 a 173).

(b) También obran en el plenario, constancias de pago de aportes realizados al SENA, por la suma de \$8.602.200 por concepto de aportes y \$3.550.000 por concepto de intereses moratorios (ff. 121 y 122).

(c) Análogamente, el ICBF certificó haber recibido el pago de la suma de \$12.923.600 por concepto de aportes y \$3.879.635 por concepto de intereses moratorios. Además, indicó que la relación de los ajustes obraba en su archivo (f. 177).

(vi) En la audiencia inicial, el tribunal ordenó la práctica de un dictamen por un perito contador, quien aportó un informe, en el cual verificó los actos de liquidación oficial y los pagos sufragados por la actora a las administradoras, y concluyó que la obligación determinada, fue pagada en su totalidad, pues las sumas que recibió cada entidad cubrían el monto de los aportes y de los intereses moratorios correspondientes, e incluso estableció un pago en exceso por concepto de intereses (ff. 389 a 402).

2.3- De conformidad con lo anterior, la Sala observa que, efectivamente, la demandante pagó las contribuciones que determinó la demandada a favor de las cajas de compensación familiar, SENA e ICBF y los intereses moratorios correspondientes, directamente a las administradoras de esos aportes. Así lo certificó cada una de estas entidades, quienes informaron a la UGPP que aceptaron el pago de la deuda respecto de los trabajadores y periodos relacionados en el acto definitivo de determinación oficial.

Además, en algunos casos identificaron cada ajuste (*i.e.* trabajadores, periodo y monto) y, en los demás, precisaron que esa información podría ser enviada, si así lo requería la demandada. Si bien, como se indicó, la declaración y pago de las contribuciones al SPS se debe realizar de forma unificada, y para ello se instituyó la PILA, en el presente caso la obligación tributaria fue determinada por la UGPP, y las administradoras de los recursos, que contaban con esa información y podrían hacer uso de ella, aceptaron que la aportante les pagara la deuda, con lo cual, mal podría exigirse nuevamente su cumplimiento a través del procedimiento de cobro coactivo, pues está probado que se realizó su pago a quienes eran destinatarias de esos recursos.

Tampoco comparte la Sala el alegato de la apelante única conforme con el cual la PILA era el único mecanismo que le permitiría verificar de forma concreta el pago de las glosas, ya que esa información fue puesta a su disposición por las administradoras de los recursos, pero la autoridad tributaria se abstuvo de verificarla solo porque entendió que carecía de idoneidad probatoria para acreditar dicho pago. Contrariamente a ello, la Sala estima que, como esas certificaciones fueron expedidas por las administradoras que recibieron el pago, corresponden a medios de prueba suficientemente cercanos al tema que pretendía probarse (*e.g.* el cumplimiento de las obligaciones objeto de cobro), de ahí que no haya lugar a desconocer el mérito demostrativo (artículo 743 del ET).

2.4- En cambio, respecto de las deudas a favor de los subsistemas de pensiones y salud, la Sala verifica que le asiste razón a la demandada, por cuanto la actora no formuló excepciones a la orden de pago, de manera que resultaba improcedente la anulación total de los actos ordenada por el tribunal, pues debía confirmarse su legalidad frente a los referidos aportes.

2.5- A partir de esos razonamientos, resulta procedente la excepción de pago formulada por la demandante contra el mandamiento de pago, pero únicamente respecto de los aportes con destino al subsidio familiar, SENA e ICBF y, además, sobre los mismos era improcedente la liquidación del crédito que practicó la Administración. En cambio, deben mantenerse los actos acusados respecto a las contribuciones a los subsistemas de pensiones y salud, en tanto no fueron objeto de debate por la actora. Prospera parcialmente el cargo de apelación.

3- Adicionalmente, la apelante única se opone a la indexación de las sumas que le ordenó devolver el *a quo* argumentando que las medidas cautelares que decretó durante el procedimiento de cobro coactivo se ajustaron a los límites previstos en la ley (*i.e.* hasta el monto de la obligación objeto de cobro). De acuerdo con lo anterior, la demandada no discute que deba devolver sumas de dinero a favor de la actora por la nulidad de los actos administrativos acusados –decisión que en esta oportunidad se confirma parcialmente–, sino que se opone a que esos valores deban ser actualizados. Al respecto, la Sala precisa que la corrección monetaria de las sumas de dinero que se ordenen devolver está prevista en el artículo 187 del CPACA. Así, la decisión del tribunal se ajusta a esa exigencia, puesto que al verificar que la demandada retuvo indebidamente unas sumas de dinero a la actora, ordenó la devolución de esos montos actualizados. En consecuencia, no prospera el cargo de apelación.

4- Resta decidir sobre la condena en costas impuesta a la parte demandada en primera instancia. El *a quo* juzgó que debía condenarse en costas a la demandada (expensas y agencias en derecho). La apelante se opone a esa decisión porque, en su opinión, el asunto de la litis es de interés público y tampoco estaba probada su causación. Conforme a esos argumentos, le corresponde a la Sala pronunciarse sobre la procedencia de la

condena en costas impuestas en primera instancia.

4.1- Con fundamento en el artículo 365 del CGP, por regla general se condenará en costas (expensas y agencias en derecho) a la parte vencida en el proceso (ordinal 1.º) o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso interpuesto, siempre y cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación (ordinal 8.º). De otra parte, la misma norma señala que en caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez se encuentra facultado para abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.

Adicionalmente, con fundamento en el artículo 188 del CPACA, en las sentencias proferidas por la jurisdicción contencioso-administrativa se debe disponer sobre la condena en costas, salvo que en el proceso «se ventile un interés público». Sobre el alcance de esta última expresión, esta judicatura ha precisado que la misma hace referencia a las acciones públicas, y no a los procesos suscitados entre particulares y el Estado, aun cuando aquellos versen sobre cuestiones impositivas, pues no puede concluirse que por «*el solo hecho de estar implícito el interés público en la gestión de recaudo de los tributos, necesariamente se le deba exonerar de la condena en costas*»⁶.

4.2- A efectos de determinar si en el expediente obran pruebas que acrediten la causación de costas, la Sala tiene por probados los siguientes hechos relevantes:

(i) En audiencia inicial del 12 de julio de 2018 (ff. 390 a 398 cp1) el *a quo* decretó, de oficio, la práctica de una prueba pericial que tenía por objeto verificar si los pagos que hizo la actora a las cajas de compensación familiar, SENA e ICBF correspondían a los exigidos por la demandada (ff. 339 a 345).

(ii) En el expediente consta que la demandante pagó \$800.000 por concepto honorarios al perito contador (ff. 418 y 419).

(iii) En el fallo de primera instancia, el tribunal condenó a la demandada, en calidad de parte vencida en el proceso, al pago de las erogaciones en que incurrió la actora en el trámite del proceso, pero además fijó agencias en derecho respecto de las cuales no obra prueba en el expediente (ff. 448 vto. y 449).

4.3- A la luz de los anteriores hechos, en la medida en que se halla probado en el expediente, que la actora incurrió en erogaciones con ocasión de un dictamen pericial que tenía por objeto coadyuvar al juzgador a determinar el cumplimiento de las obligaciones objeto de cobro, cuestión respecto de la cual la parte demandada resultó vencida en el *sub lite*, la Sala encuentra ajustada a derecho la condena impuesta por el *a quo*. Pero, procederá a revocar las agencias en derecho fijadas porque no hay prueba de los gastos de defensa judicial en que habría incurrido la demandante.

Además, se insiste en que el hecho de que el caso *sub examine* verse sobre cuestiones impositivas no es impedimento para su procedencia, pues ello solo ocurre tratándose de procesos en los que se ventile un asunto de interés público, esto es, en acciones públicas.

4.4- De otra parte, respecto de la condena en costas en segunda instancia, la Sala se abstendrá de imponerlas porque en el expediente no existe prueba de su causación.

⁶ Sentencias del 06 de julio de 2016, exp. 20486, CP: Jorge Octavio Ramírez Ramírez; del 30 de agosto de 2016, exp. 20508, CP: Martha Teresa Briceño de Valencia; y del 26 de julio de 2017, exp. 20647, CP: Stella Jeannette Carvajal Basto.



Prospera parcialmente el cargo de apelación.

5- En suma, la Sala modificará los ordinales 1.º y 4.º de la sentencia de primera instancia para, en su lugar, declarar la nulidad parcial de los actos acusados, en cuanto a las deudas con las cajas de compensación familiar, SENA e ICBF; y revocar las agencias en derecho fijadas por el *a quo*.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

1. **Modificar** los ordinales primero y cuarto del fallo apelado, los cuales quedarán así:

Primero: Declarar la nulidad parcial de la Resoluciones nros. RCC 6450, del 21 de enero de 2016, RCC 7593, del 27 de mayo de 2016, y RCC 8816, del 17 de noviembre de 2016, únicamente respecto de las deudas con las cajas de compensación familiar, SENA e ICBF, de conformidad con lo expuesto en la sentencia de segunda instancia.

Cuarto: Condenar en costas a la parte demandada, conforme lo probado durante el proceso. Líquidense por secretaria una vez ejecutoriada la presente sentencia.

2. **Confirmar** en lo demás la sentencia apelada.

3. Sin condena en costas en segunda instancia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese. Devuélvase 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
Salvo voto parcialmente