

CONTRATOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA – Definición

Se establecen los contratos de estabilidad jurídica con la finalidad de promover inversiones nuevas y de ampliar las existentes en el territorio nacional. Mediante estos contratos, el Estado garantiza a los inversionistas que los suscriban, que, si durante su vigencia se modifica en forma adversa a estos alguna de las normas que haya sido identificada en los contratos como determinante de la inversión, los inversionistas tendrán derecho a que se les continúen aplicando dichas normas por el término de duración del contrato respectivo. Para todos los efectos, por modificación se entiende cualquier cambio en el texto de la norma efectuado por el Legislador si se trata de una ley, por el Ejecutivo o la entidad autónoma respectiva si se trata de un acto administrativo del orden nacional, o un cambio en la interpretación vinculante de la misma realizada por autoridad administrativa competente.

CONTRATOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA – Objeto

En los términos definidos por la Corte Constitucional, la naturaleza de los contratos de estabilidad jurídica, como expresión de la intervención de Estado en la economía a través de la regulación de la inversión extranjera y nacional en Colombia, precisamente tiene por objeto dar un trato diferente a un determinado grupo de inversionistas, todo con el fin de obtener los beneficios para el crecimiento de la economía como garantía del interés general

CONTRATOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA – Requisitos esenciales de los contratos de la estabilidad jurídica

El inversionista presentará una solicitud de contrato que deberá cumplir con los requisitos contenidos en los literales c), d) y e) de este artículo, y deberá acompañarse de un estudio en el que se demuestre el origen de los recursos con los cuales se pretenden realizar las nuevas inversiones o la ampliación de las existentes, al igual que una descripción detallada y precisa de la actividad, acompañada de los estudios de factibilidad, planos y estudios técnicos que el proyecto requiera o amerite y el número de empleos que se proyecta generar.

CONTRATOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA – Limitaciones a los contratos de estabilidad – Estado colombiano – Régimen de seguridad social

los contratos de estabilidad deben estar en armonía con los derechos, garantías y deberes consagrados en la Constitución Política y respetar los tratados internacionales ratificados por el Estado colombiano.

No se podrá conceder la estabilidad prevista en la presente ley sobre normas relativas a: el régimen de seguridad social; la obligación de declarar y pagar los tributos o inversiones forzosas que el Gobierno Nacional decreta bajo estados de excepción; los impuestos indirectos; la regulación prudencial del sector financiero y el régimen tarifario de los servicios públicos. La estabilidad tampoco podrá recaer sobre las normas declaradas inconstitucionales o ilegales por los tribunales judiciales colombianos durante el término de duración de los contratos de estabilidad jurídica.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, diecinueve (19) de abril de dos mil veintitrés (2023).

Magistrado Ponente: FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Expediente: 25000-23-36-000-2015-00656-01 (58.899)
Demandante: UNILEVER ANDINA COLOMBIA LTDA
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA, DEPARTAMENTO NACIONAL PLANEACIÓN Y MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL
Medio de control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Asunto: APELACIÓN DE SENTENCIA – CONTRATO DE ESTABILIDAD JURÍDICA

Síntesis del caso: la demanda se circunscribe a la discusión acerca de la legalidad del acta no. 15 de 25 de septiembre de 2013 y de la Resolución no. 0039 de 8 de octubre de 2014 que la confirmó, ambas proferidas por la Secretaría Técnica del Comité de Estabilidad Jurídica de la Dirección de Productividad y Competitividad del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, por estimar que fueron expedidas con falsa motivación por el hecho de desconocer la normatividad que rige la materia y los principios de igualdad y equidad.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia de 7 de diciembre de 2016 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección B que denegó las pretensiones de la demanda (fls. 431 a 453 cdno. ppal.) en los siguientes términos:

“PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente sentencia.

SEGUNDO: NEGAR las objeciones presentadas contra el dictamen pericial conforme la parte considerativa de esta providencia.

TERCERO: Condenar en costas en esta instancia a la parte demandante, razón por la cual deberá pagar a favor de la demandada la suma de NOVECIENTOS SESENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y UN PESOS (\$962.891[.000]).

CUARTO: Contra la presente sentencia procede el recurso de apelación, en los términos dispuestos en el artículo 243 y 247 del CPACA” (fls. 452 vlto. y 453 *ibidem* – negrillas y mayúsculas fijas del texto original).

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

Mediante escrito radicado el 2 de marzo de 2015¹ en la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la empresa Unilever Andina Colombia Ltda (Unilever), actuando por intermedio de apoderada judicial, interpuso demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (fls. 125 a 131 cdno. no. 1) con las siguientes súplicas:

*“A. Respetuosamente solicito al honorable Tribunal de Cundinamarca, que como consecuencia de estar plenamente probada la ilegalidad de los actos acusados, se declare la **nulidad total** del Acta no. 15 del 26 de septiembre de 2013, mediante la cual se improbo la solicitud de suscripción de contrato de estabilidad jurídica, y de la Resolución que Resolvió el Recurso de Reposición no. 039 del 8 de octubre de 2014 (**Anexo D**), a través de la cual se confirmó la decisión de improbar la solicitud de suscripción del contrato de estabilidad jurídica presentado por Unilever.*

*B. Como **restablecimiento del derecho** solicito respetuosamente a su Despacho se sirva ordenar la aprobación de la solicitud de suscripción del contrato de estabilidad jurídica presentada por Unilever el 28 de octubre de 2010, por cuanto cumple con todos los requisitos exigidos por la Ley 963 de 2005, contrato que debe ser otorgado por el término de 10 años, contados a partir de la fecha en que debió haber sido resuelta la solicitud hecha en debida forma, esto es desde el 28 de febrero de 2011.*

Asimismo como consecuencia de lo anterior solicito se ordene pagar el valor de la prima, con la correspondiente actualización de los intereses, que Unilever debería cancelar a la Nación por suscribir el contrato de estabilidad jurídica, y disponer el plazo para realizar el correspondiente pago, de acuerdo con el valor del proyecto y lo señalado por el artículo 5° de la Ley 963 de 2005.

Adicionalmente solicito que se restablezca el derecho de mi representada con relación a los perjuicios que se causen durante el trámite del ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho ocasionados por la improbación de la solicitud de suscripción del contrato de estabilidad jurídica, perjuicios que deberán cuantificarse a través de un incidente de conformidad con el artículo 127 del Código General del Proceso, y dentro de los cuales ha sido cuantificado a la fecha en la suma de \$9.628.910.838, que (sic) correspondiente al mayor impuesto sobre la renta pagado, por haber dejado aplicar la deducción especial por adquisición de activos fijos reales productivos y el pago del impuesto sobre la renta para la equidad CREE.” (fls. 9 y 10 cdno. no. 1 – negrillas sostenidas del original).

¹ La demanda fue reformada el 14 de enero de 2016 y admitida por auto de 22 de enero de 2016 (fls. 157 a 159 cdno. no. 1).

2. Hechos

Como fundamento fáctico la parte demandante expuso en el escrito contentivo de la demanda, en síntesis, lo siguiente:

- 1) El 28 de octubre de 2010, Unilever Andina Colombia Ltda radicó ante el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo una solicitud para la suscripción de un contrato de estabilidad jurídica y presentó como propuesta de inversión los proyectos denominados “AGILE” y “MAQUILA”, con los cuales se intensificaría el negocio por medio de eficiencia y mejora continua, con la optimización de las metas de crecimiento y expansión de la empresa a nivel nacional e internacional.
- 2) El 27 de diciembre de 2012, Unilever Andina Colombia Ltda presentó una ampliación a la petición de suscripción de contrato de estabilidad jurídica, con el objeto de incluir el proyecto denominado “SALSA” con el cual se construiría una fábrica mundial de detergente en polvo para el mercado colombiano.
- 3) El monto de la inversión presentado correspondió a un total de \$152.066.321.800, suma de la cual \$10.090.695.717 son destinados para el proyecto “AGILE”, \$7.302.960.037 para el proyecto “MAQUILA” y \$134.672.666.000 para el proyecto “SALSA”.
- 4) El 18 de marzo de 2011, el Departamento Nacional de Planeación determinó que la solicitud de suscripción de contrato de estabilidad jurídica presentada por Unilever Andina Colombia Ltda cumplía con los requisitos, los montos de inversión requeridos para acceder al beneficio y que resultaba pertinente a la luz del Plan Nacional de Desarrollo del periodo comprendido para los años 2010 a 2014.
- 5) El 28 de octubre de 2009, la Secretaría Técnica del Comité de Estabilidad Jurídica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través del acta no. 15 improbió la petición de suscripción del contrato de estabilidad jurídica, decisión que fue confirmada mediante la Resolución no. 0039 de 8 de octubre de 2014 expedida por esta misma autoridad.

3. Fundamento de la demanda

En el texto de la demanda la parte actora presentó como fundamentos de derecho y concepto de violación normativa, en resumen, lo siguiente:

3.1 Primer cargo: falta de aplicación del artículo 6 de la Constitución Política por indebida aplicación del artículo 49 de la Ley 1450 de 2011 y por interpretación errónea de los artículos 2, 4 y 11 de la Ley 963 de 2005 y los documentos Conpes números 3366 de 2005 y 3406 de 2005

El acta no. 15 de 25 de septiembre de 2013 y la Resolución no. 0039 de 8 de octubre de 2014, ambas emitidas por la Secretaría Técnica del Comité de Estabilidad Jurídica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, deben declararse nulas porque con su expedición se inaplicó el artículo 6 de la Constitución Política, se aplicó indebidamente el artículo 49 de la Ley 1450 de 2011 y se interpretaron erróneamente los artículos 2, 3, 4 y 11 de la Ley 963 de 2005 y los documentos Conpes números 3366 de 2005 y 3406 de 2005, por el hecho de determinar que los proyectos presentados por Unilever Andina Colombia Ltda no constituían nuevas inversiones y que por tanto la estabilidad jurídica pretendida no era determinante debido a que tales proyectos ya habían iniciado su ejecución.

3.2 Segundo cargo: falsa motivación de los actos administrativos por violación del artículo 3 de la Ley 963 de 2005

Los actos administrativos demandados deben ser declarados nulos porque fueron proferidos con violación de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 963 de 2005, puesto que dicha norma determina que serán nuevas inversiones las que se hagan en proyectos que entren en operación con posterioridad a la vigencia de esta ley, esto es, a partir del 9 de julio de 2005, y como los proyectos presentados por Unilever Andina Colombia Ltda iniciaron su ejecución en septiembre de 2009 se encuentran cubiertos por la vigencia de la norma y deben ser considerados como nuevas inversiones.

3.3 Tercer cargo: falsa motivación de los actos administrativos por indebida valoración probatoria – violación de los artículos 1, 13, 23 y 29 de la Constitución Política

El Comité de Estabilidad Jurídica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con la decisión de improbar la solicitud de suscripción de contrato de estabilidad jurídica adoptada a través del acta no. 15 de 25 de septiembre de 2013 y la Resolución no. 0039 de 8 de octubre de 2014, violó los artículos 1, 13, 23 y 29 de la Constitución Política por el hecho de hacer una errónea valoración probatoria, lo cual condujo a una decisión falsamente motivada, pues, no solo invalidó el cumplimiento de los requisitos de Unilever Andina Colombia Ltda, sino que, además, dictaminó que los casos similares relacionados en la solicitud eran diferentes por cuanto *“el proyecto Salsa fue presentado por fuera de la vigencia de la Ley 963 de 2005”* (fl. 35 cdno. no. 1).

3.4 Cuarto cargo: violación por falta de aplicación de los principios de igualdad y equidad establecidos en los artículos 13, 95 (numeral 9), 209 y 363 de la Constitución Política y del principio de imparcialidad consagrado en el artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

Unilever Andina Colombia Ltda recibió de parte del Comité de Estabilidad Jurídica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo un trato desigual y, por tanto, inequitativo en comparación con empresas como Sofasa SA, Comerte SA, Profeco Andina BV sucursal Colombia, Coma Ltda, Leonisa SA, la Compañía Nacional de Chocolates SA, Colombina SA, Alpina Productos Alimenticios SA, Compañía de Galletas Noël, Bavaria SA y Bimbo de Colombia SA, cuyos contratos de estabilidad jurídica fueron aprobados y suscritos, pues, tanto estas empresas como Unilever Andina Colombia Ltda cumplieron con los criterios establecidos para optar por la estabilidad jurídica.

3.5 Quinto cargo: falsa motivación del acta no. 15 de 25 de septiembre de 2013

El análisis realizado por el Comité de Estabilidad Jurídica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y consignado en el acta no. 15 de 2013 se basó en los siguientes razonamientos:

Expediente no. 25000-23-36-000-2015-00656-01 (58.899)
Actor: Unilever Andina Colombia Ltda
Nulidad y restablecimiento del derecho
Apelación de sentencia

a) La solicitud radicada por Unilever Andina Colombia Ltda no abarca el cumplimiento de la obligación de representar un beneficio económico social en los términos previstos en el documento Conpes no. 3366 de 1 de agosto de 2005 por cuanto, *“si bien es cierto la realización de las donaciones señaladas y cuantificadas por el solicitante pueden beneficiar a terceras personas, también lo es que el principal beneficiado de esas donaciones es el inversionista. En efecto, según el artículo 125 del Estatuto Tributario, los contribuyentes tienen derecho a deducir de la renta el valor de las donaciones efectuadas durante el año o periodo gravable”* (fl. 39 cdno. no. 1).

b) Los proyectos de inversión presentados por Unilever Andina Colombia Ltda no requerían del contrato de estabilidad jurídica para su realización; sin embargo, pasa por alto el Comité de Estabilidad Jurídica que, aunque fueron ejecutados los proyectos, no van a generar los mismos efectos en cabeza de la compañía dada la no suscripción del contrato de estabilidad jurídica, pues, se tenía proyectada una mayor inversión y como resultado un mayor crecimiento de la empresa.

4. Posición de la parte demandada

4.1 Ministerio de Hacienda y Crédito Público

A través de escrito radicado el 18 de diciembre de 2015 contestó la demanda con oposición a las pretensiones, formuló excepciones y solicitó que fueran negadas (fls. 73 a 84 cdno. no. 1), con los siguientes argumentos:

1) De conformidad con lo dispuesto en la Ley 963 de 8 de julio de 2005, en el Decreto 2950 de 2005, en los documentos Conpes números 3366 de 1º de agosto de 2005 y 3406 de 19 de diciembre de 2005 y las demás leyes que rigen la materia, la celebración y suscripción de un contrato de estabilidad jurídica es competencia del Estado y la decisión de suscribirlo o no será siempre motivada y pública, de acuerdo con los criterios específicos para aprobar o improbar la celebración del contrato.

2) La solicitud radicada por la demandante no se adecuaba a los requisitos que el legislador ha previsto para proceder con la aprobación de la suscripción de un

contrato de estabilidad jurídica, pues, para la fecha en la que se radicó la petición los proyectos denominados “AGILE” y “MAQUILA” ya estaban ejecutados en más de un 90% *“poniendo de presente que no fue el deseo de acceder a la suscripción lo que motivó a hacer las mismas, pues resulta claro que en ninguna norma de la Ley 963 de 2005, se prevé la hipótesis de que la sola presentación de la solicitud confiere el derecho reclamado”* (fl. 78 vltto. cdno. no. 1).

3) De otra parte, en relación con el proyecto “SALSA” y que fue presentado como adición a los dos proyectos inicialmente radicados, el Comité de Estabilidad Jurídica determinó que se trataba de una nueva solicitud de suscripción de contrato de estabilidad jurídica *“habida cuenta que no guardaba ninguna relación con los proyectos “AGILE” y “MAQUILA”, que integraban la solicitud inicial”* (fl. 79 *ibidem*).

4) En ese sentido, si bien el comité debe tener en cuenta en sus decisiones el marco normativo y consultivo ya referido, no puede desconocer la naturaleza y condiciones específicas tanto de la inversión como de la sociedad que presenta la solicitud, pues, aquel está en el deber de hacer una evaluación completa de la solicitud con la consulta de todos los aspectos fácticos, financieros, económicos y normativos relativos a la misma, así como también del interés general, sin que le esté dado otorgar un tratamiento diferencial al inversionista, lo cual no supone, de ninguna manera, contrariar el principio de legalidad u obrar con discrecionalidad absoluta.

5) Propuso como excepciones las siguientes:

a) *“Falta de competencia”*, toda vez que el actor formuló pretensiones encaminadas a la declaración de nulidad de unos actos administrativos de carácter tributario, sin que en modo alguno la competencia le corresponda a la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, pues, se trata de un juicio de nulidad cuya competencia le corresponde a la Sección Cuarta de ese juez colegiado.

b) *“Legalidad de las decisiones tomadas por el CEJ”*, pues, no existe un derecho reconocido a la empresa demandante y la sola presentación de una solicitud de suscripción de un contrato de estabilidad jurídica no constituye un derecho adquirido, sino, una mera expectativa.

4.2 Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Mediante escrito de 13 de enero de 2016, a través de apoderado judicial contestó la demanda, se opuso a las pretensiones y solicitó que estas se denieguen (fls. 88 a 115 cdno. no. 1), con base en el siguiente razonamiento:

1) Es preciso señalar que, por el hecho de negar la suscripción de un contrato de estabilidad jurídica, no se priva al particular de ejercer el control o propiedad respecto de la supuesta inversión, así como tampoco se genera un impacto económico en la supuesta inversión.

2) La solicitud presentada para la suscripción de un contrato de estabilidad jurídica de ninguna forma genera una expectativa legítima ni constituye en cabeza del titular de la petición un derecho adquirido, pues, la única obligación que se genera para el Estado es la revisión y evaluación de la misma para tomar una decisión, razón por la cual no procede el reconocimiento de indemnización por vulneración de derechos o expectativas inexistentes.

4.3 Ministerio de Transporte

El 2 de febrero de 2016, por medio de apoderada judicial contestó la demanda, se opuso a las pretensiones, solicitó que se desestimen y formuló una excepción (fls. 134 a 139 cdno. no. 1) en cuyo respaldo adujo lo siguiente:

1) En atención a lo dispuesto en el literal b) del artículo 4 de la Ley 963 de 2005 y en el artículo 2 de la Resolución no. 2 de 2008 del Comité de Estabilidad Jurídica, este ministerio carece de todo nexo con el fondo de la controversia suscitada, pues, no hizo parte del Comité de Estabilidad Jurídica que decidió la inadmisión de la solicitud de suscripción del pretendido contrato de estabilidad jurídica con Unilever Andina Colombia Ltda.

2) Propuso como excepción la *“falta de legitimación en la causa por pasiva”*, debido a que el solo hecho de asistir al Comité de Estabilidad Jurídica del 25 de septiembre de 2013 no lo hace merecedor de responsabilidades en el contenido del acto demandado ni tampoco sujeto pasivo de la obligación de pagar los supuestos

perjuicios pretendidos con la demanda.

4.4 Ministerio de Minas y Energía

El 14 de marzo de 2016, por intermedio de apoderada judicial contestó la demanda, se opuso a las súplicas, solicitó que estas se nieguen y formuló excepciones (fls. 174 a 186 cdno. no. 1), con la siguiente sustentación:

1) El Comité de Estabilidad Jurídica observó los criterios de evaluación dispuestos por los documentos Conpes y profirió los actos administrativos dentro del marco de su competencia legal y reglamentaria, los cuales se encuentran debidamente motivados en consonancia con los hechos y normas aplicables al caso.

2) Los argumentos expuestos por la demandante no son suficientes para la declaratoria de nulidad de los actos demandados, se fundamentan en criterios e interpretaciones subjetivas de las normas a su conveniencia, las cuales no son válidas ni suficientes para desvirtuar los argumentos expuestos en los actos administrativos controvertidos cuya legalidad se controvierte.

3) Propuso como excepciones las que se relacionan a continuación:

a) *“Falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Minas y Energía”*, toda vez que el literal b) del artículo 4 de la Ley 963 de 2005 y el artículo 2 de la Resolución no. 2 de 2008 del Comité de Estabilidad Jurídica, este ministerio solo es parte del Comité de Estabilidad Jurídica en el caso de que se discuta la inversión en un proyecto que tenga relación con sus funciones.

b) *“Genérica”*, conforme a la cual el juez puede declarar las excepciones que de oficio encuentre probadas.

5. La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección B, en providencia de 7 de diciembre de 2016 (fls. 431 a 453 cdno. ppal.) denegó las pretensiones de la demanda con base en las siguientes consideraciones:

1) En relación con la excepción de *falta de legitimación en la causa por pasiva* propuesta tanto por el Ministerio de Transporte como por el Ministerio de Minas y Energía, se advierte que el Comité de Estabilidad Jurídica que tomó la decisión de no aprobar la solicitud de suscripción del contrato de estabilidad jurídica radicada por Unilever Andina Colombia Ltda lo conformaron las entidades que componen el extremo pasivo de la litis, razón por la cual dicho medio exceptivo, en ambos casos, no se encuentra probado.

2) Respecto del fondo de la controversia planteada, se tiene que las normas invocadas como violadas disponen, precisamente, que una inversión que cumpla con todos los requisitos y genere niveles altos de empleo puede estar en contra de las directrices de planeación adoptadas por el Estado, razón por la cual el cumplimiento de los requisitos no conlleva necesariamente a la suscripción de un contrato de estabilidad jurídica.

3) El cargo de nulidad por violación del derecho a la igualdad no está llamado a prosperar, por cuanto la parte actora solo brinda criterios objetivos de comparación que impiden igualar o asemejar a los demás contratos con su solicitud, más allá del simple monto de inversión ejecutado.

4) El proyecto denominado Salsa, presentado como adición a los dos proyectos inicialmente, radicados por Unilever Andina Colombia Ltda no se tuvo en cuenta dentro de la solicitud inicial, por el hecho de que tales proyectos no tienen similitud entre sí.

5) La parte actora argumentó que las decisiones adoptadas por el comité adolecen de nulidad porque se basaron en la consideración de que las inversiones estaban ejecutadas en más de un 90% y que en otras oportunidades se aprobaron contratos con empresas que habían presentado sus proyectos con inversión en ejecución; sin embargo, al expediente no fueron aportadas las solicitudes con las que se compara, por lo cual no existe soporte de tal afirmación.

6) En cuanto a la objeción del dictamen pericial practicado, se determina que la experiencia del perito como evaluador y el título en el extranjero son suficientes para acreditar su experticia.

7) Finalmente, se denegaron las pretensiones de la demanda y se condenó en costas a la parte actora.

6. El recurso de apelación

La parte actora interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia (fls. 494 a 503 cdno. ppal.) el cual fue concedido por el *a quo* mediante auto de 10 de febrero de 2017 (fls. 505 y 506 *ibidem*), impugnación que fue sustentada en los siguientes términos:

1) La posición del tribunal de primera instancia no es admisible, toda vez que el proyecto presentado por Unilever Andina Colombia Ltda sí cumple con los requisitos previstos en la Ley 963 de 2005 y el Comité de Estabilidad Jurídica no tenía la libertad de negar la suscripción del contrato si se había cumplido con los requisitos legales, y menos aún sirviéndose para ello de criterios subjetivos y arbitrarios.

2) El artículo 1 de la Ley 963 de 2005 no prohibió la presentación de solicitudes con proyectos en ejecución, por el contrario, permite “*ampliar las existentes en el territorio nacional*” (fl. 497 cdno. ppal.) y, en el presente asunto, Unilever Andina Colombia Ltda presentó inversiones con ejecución pendiente lo cual no significa que las normas que se solicitó estabilizar no fueran requeridas.

3) El tribunal no valoró en debida forma las pruebas que conforman el expediente dado que se aportó la copia del contrato de estabilidad jurídica suscrito con la Compañía Nacional de Chocolates, documento del que se puede extraer la actividad que dicha empresa desarrolla y la inversión ejecutada, documento con el que se acredita la vulneración del derecho a la igualdad de Unilever Andina Colombia Ltda.

4) De otra parte, el proyecto “SALSA” fue presentado como ampliación de la solicitud inicial, de manera tal que debía ser evaluado como parte de un proyecto integral conformado por las dos solicitudes, debido a que el objetivo es la búsqueda de la estabilidad de la compañía y no solo en una línea del negocio.

5) Por último, como no está demostrada, ni siquiera sumariamente, la mala fe o temeridad de la parte actora, la condena en costas impuesta en primera instancia viola el derecho de defensa.

7. Actuación surtida en segunda instancia

1) Por auto de 10 de julio de 2017 se admitió el recurso de apelación (fls. 523 y vlto. cdno. ppal.).

2) El 19 de enero de 2018 (fls. 541 y vlto. cdno. ppal.) se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión por el término de 10 días y, vencido este, por el mismo lapso, correr traslado al Ministerio Público para emitir el respectivo concepto.

3) En dicho término las partes presentaron sus escritos de alegaciones finales (fls. 549 a 554, 555 a 559, 560 a 564, 565 a 568, 569 a 573, 574 y 574 vlto. *ibidem*); el Ministerio Público guardó silencio (fls. 577 y 578 cdno. ppal.).

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: 1) objeto de la controversia y anuncio de la decisión, 2) análisis de la impugnación, 3) conclusiones y, 4) condena en costas y agencias en derecho.

1. Objeto de la controversia y anuncio de la decisión

El centro de la controversia planteada radica en la discusión sobre la legalidad del acta no. 15 de 25 de septiembre de 2013 y de la Resolución no. 039 de 8 de octubre de 2014, ambas proferidas por la Secretaría Técnica del Comité de Estabilidad Jurídica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, mediante las cuales se negó la solicitud de suscripción de un contrato de estabilidad jurídica, por estimarse que fueron expedidas con falsa motivación por el hecho de desconocer la normatividad que rige la materia y vulnerar el derecho de igualdad.

Expediente no. 25000-23-36-000-2015-00656-01 (58.899)
Actor: Unilever Andina Colombia Ltda
Nulidad y restablecimiento del derecho
Apelación de sentencia

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección B denegó las pretensiones de la demanda, por considerar que la Secretaría Técnica del Comité de Estabilidad Jurídica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo adelantó el proceso de evaluación de la referida solicitud de suscripción de contrato de estabilidad jurídica con debida sujeción a la Ley 963 de 2005 reglamentada a través de la Resolución no. 01 de 16 de diciembre de 2005 expedida por el Comité de Estabilidad Jurídica, sin que la sociedad actora pudiera desvirtuar la alegada vulneración del derecho de igualdad, así como tampoco el desconocimiento de derechos adquiridos, pues, con la sola presentación de la petición de suscripción de contrato la actora no se hacía beneficiaria del negocio jurídico pretendido.

La parte actora interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia sobre la base de señalar que *i)* la posición del tribunal no es admisible, debido a que el proyecto presentado por Unilever Andina Colombia Ltda cumple con los requisitos establecidos en la Ley 963 de 2005; *ii)* la Ley 963 de 2005 acepta que se presenten proyectos cuya inversión esté en ejecución; *iii)* el proyecto “SALSA” se presentó con el propósito de que se valorara en conjunto con los proyectos de la solicitud inicial, pues, se trata de una integración de proyectos; *iv)* los contratos de estabilidad jurídica suscritos con otras empresas y aportados al expediente son prueba del trato diferenciado, subjetivo y arbitrario dado a la petición de Unilever Andina Colombia Ltda y, *vi)* la condena en costas no es procedente en el presente asunto, por cuanto no se causaron ni fueron probadas en el plenario.

La sentencia apelada será confirmada, por las razones que se exponen a continuación.

2. Análisis de la impugnación

2.1 Hechos probados

Examinadas las pruebas allegadas al proceso, se tiene acreditado lo siguiente:

1) El 28 de octubre de 2010, la empresa Unilever Andina Colombia Ltda (Unilever) radicó ante la Secretaría Técnica del Comité de Estabilidad del Ministerio de

Comercio, Industria y Turismo una petición de celebración de contrato de estabilidad jurídica (fls. 1 a 6 cdno. no. 3).

2) El 27 de diciembre de 2012, Unilever Andina Colombia Ltda presentó ante la Secretaría Técnica del Comité de Estabilidad del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo una solicitud de ampliación de contrato de estabilidad jurídica identificada con la radicación no. 1-2010-039047 (fls. 287 a 290 *ibidem*).

3) El 25 de septiembre de 2013, el Comité de Estabilidad Jurídica del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo mediante acto documentado en el acta no. 15 decidió las referidas solicitudes de contrato de estabilidad jurídica, y en el punto no. 8 improbió la suscripción del contrato de estabilidad jurídica solicitado por Unilever Andina Colombia Ltda con las siguientes consideraciones:

“(...) se evidencia, en primer lugar, que los proyectos AGILE y MAQUILA no tienen ninguna relación con el proyecto SALSA, más aun cuando se concibieron y desarrollaron antes que este, además que el mismo inversionista en el documento radicado el 27 de diciembre de 2012 afirma:

‘El nuevo proyecto que mi representada presenta en adición a la información suministrada en la solicitud inicialmente radicada el pasado 28 de octubre de 2010...’; en segundo lugar, las inversiones correspondientes a los proyectos Agile y Maquila, en su mayor parte entraron en operación desde el año 2011, tal como lo certificó el apoderado de la sociedad mediante comunicación 1-2011-027659 del 2 de agosto de 2011.

Por consiguiente, la solicitud relacionada con el Proyecto Salsa corresponde a una solicitud nueva, radicada en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo el 27 de diciembre de 2012, fecha en la cual ya se había publicado en el Diario Oficial número 48.655 la Ley 1607 de 2012 que en su artículo 166 derogó la Ley 963 de 2005.

(...)

En el caso de examen se observa, como se mencionó anteriormente, que el proyecto de inversión fue ejecutado en gran medida antes de la fecha de presentación de la solicitud (28 de octubre de 2010). En efecto, en relación con la inversión AGILE se efectuó la totalidad de la inversión por un valor de \$10.090.695.717 entre septiembre de 2009 y noviembre de 2010.

En lo que concierne a la inversión MAQUILA, entre septiembre de 2009 y febrero de 2011 se ejecutó la suma de \$3.192.724.870, correspondiente al proceso de línea semi-automática armado de ofertas; y el proceso línea semi-automática descaracterización productos se llevó a cabo entre agosto de 2010 y junio de 2011.

En ese orden de ideas, resulta evidente que la empresa no tuvo en cuenta la estabilidad jurídica para adoptar la decisión e invertir.

(...)

*Luego de hacer una evaluación del proyecto de inversión objeto de este informe y de analizar los beneficios que ofrece el peticionario de cara a la Ley 963 de 2005 y su Decreto reglamentario 2950 de 2005, a los principios generales y criterios específicos de evaluación fijados en el Documento CONPES 3366 de 2005, modificado por el Documento CONPES 3406 de 2005 y la Ley 1450 de 2011, **se concluye que los oferentes por el inversionista no se evaluarán, dado que la estabilidad jurídica no incidió en la decisión de llevar a cabo el proyecto de inversión objeto de la solicitud que ocupa la atención del Comité en este punto del orden del día (...).**” (fls. 55 y 74 cdno. no. 2 – mayúsculas sostenidas y negrillas de la Sala, con excepción de las de los nombres de los proyectos).*

4) El 5 de noviembre de 2013, Unilever Andina Colombia Ltda interpuso recurso de reposición en contra de la decisión adoptada por el Comité de Estabilidad Jurídica mediante el acta no. 15 de 25 de septiembre de 2013 (fls. 432 a 462 cdno. no. 3).

5) El 8 de octubre de 2014, el mencionado Comité de Estabilidad Jurídica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de la Resolución no. 0039, resolvió el recurso de reposición formulado por Unilever Andina Colombia Ltda en el sentido de confirmar la decisión adoptada en el punto no. 8 del acta no. 15 de 25 de septiembre de 2013 (fls. 491 a 505 *ibidem*).

2.2 El caso concreto

A continuación procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, el cual, como ya se reseñó, está dirigido a *i*) insistir en la petición de nulidad del acta no. 15 de 25 de septiembre de 2013 y de la Resolución no. 0039 de 8 de octubre de 2014 que la confirmó, por cuanto, a su juicio, fueron expedidas con desconocimiento de la Ley 963 de 2005, de las leyes que la adicionaron y de los decretos que la reglamentaron y, que si bien los proyectos con los que Unilever Andina Colombia Ltda sustentó la petición ya habían iniciado, lo cierto es que era necesaria la estabilidad jurídica para su culminación; *ii*) reclamar un pronunciamiento que incluya el proyecto “SALSA” radicado como adición de la solicitud inicial, pues, se trata de una integración de proyectos; *iii*) pedir el pronunciamiento expreso sobre los contratos de estabilidad jurídica identificados con los que se acredita el trato diferenciado, subjetivo y arbitrario dado a la petición

de Unilever Andina Colombia Ltda, y *iii*) pedir la revocatoria de la condena en costas, por estimar que estas no se causaron ni fueron probadas en el plenario.

2.2.1 Nulidad de los actos administrativos acusados por falta de aplicación de la Ley 963 de 2005, de las leyes que la adicionaron y de los decretos que la reglamentaron

En los precisos términos en los que Unilever Andina Colombia Ltda fundamentó el concepto de violación en contra del acta no. 15 de 25 de septiembre de 2013 y de la Resolución no. 0039 de 8 de octubre de 2014 que la confirmó, es necesario determinar si estas resultan contrarias a lo dispuesto en los artículos 2, 3, 4 y 11 de la Ley 963 de 2005, en el artículo 3 del Decreto 2950 de 29 de agosto de 2005, en el artículo 49 de la Ley 1450 de 2011, en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, en los artículos 1, 13, 23, 29, 95 (numeral 9), 209 y 363 de la Constitución Política, y en los documentos Conpes números 3366 de 2005 y 3406 de 2005, como se a desarrolla a continuación:

1) La Ley 963 de 2005 “[p]or la cual se instaure una ley de estabilidad jurídica para los inversionistas en Colombia”, en los artículos 1, 3 y 4 dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 1o. CONTRATOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA. Se establecen los contratos de estabilidad jurídica con la finalidad de promover inversiones nuevas y de ampliar las existentes en el territorio nacional.

Mediante estos contratos, el Estado garantiza a los inversionistas que los suscriban, que si durante su vigencia se modifica en forma adversa a estos alguna de las normas que haya sido identificada en los contratos como determinante de la inversión, los inversionistas tendrán derecho a que se les continúen aplicando dichas normas por el término de duración del contrato respectivo.

Para todos los efectos, por modificación se entiende cualquier cambio en el texto de la norma efectuado por el Legislador si se trata de una ley, por el Ejecutivo o la entidad autónoma respectiva si se trata de un acto administrativo del orden nacional, o un cambio en la interpretación vinculante de la misma realizada por autoridad administrativa competente.

(...).

ARTÍCULO 3o. NORMAS E INTERPRETACIONES OBJETO DE LOS CONTRATOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA. En los contratos de estabilidad jurídica deberán indicarse de manera expresa y taxativa las normas y sus interpretaciones vinculantes realizadas por vía administrativa, que sean consideradas determinantes de la inversión.

Podrán ser objeto de los contratos de estabilidad jurídica los artículos, incisos, ordinales, numerales, literales y párrafos específicos de leyes, decretos o actos administrativos de carácter general, concretamente determinados, así como las interpretaciones administrativas vinculantes efectuadas por los organismos y entidades de los sectores central y descentralizado por servicios que integran la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional, a los que se refiere el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, las Comisiones de Regulación y los organismos estatales sujetos a regímenes especiales contemplados en el artículo 40 de la misma ley, exceptuando al Banco de la República.

PARÁGRAFO. *Para los efectos de esta ley se entienden como inversiones nuevas, aquellas que se hagan en proyectos que entren en operación con posterioridad a la vigencia de la presente ley.* **ARTÍCULO**

ARTÍCULO 4o. REQUISITOS ESENCIALES DE LOS CONTRATOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA. *Los contratos de estabilidad jurídica deberán cumplir con la totalidad de los siguientes requisitos:*

a) El inversionista presentará una solicitud de contrato que deberá cumplir con los requisitos contenidos en los literales c), d) y e) de este artículo, y deberá acompañarse de un estudio en el que se demuestre el origen de los recursos con los cuales se pretenden realizar las nuevas inversiones o la ampliación de las existentes, al igual que una descripción detallada y precisa de la actividad, acompañada de los estudios de factibilidad, planos y estudios técnicos que el proyecto requiera o amerite y el número de empleos que se proyecta generar;

b) La solicitud de contrato será evaluada por un Comité que aprobará o improbará la suscripción del contrato conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y al documento CONPES que para tal efecto se expida. Este Comité estará conformado por:

- El Ministro de Hacienda y Crédito Público, o su delegado.
- El Ministro de Comercio, Industria y Turismo, o su delegado.
- El Ministro del ramo en el que se efectúe la inversión, o su delegado.
- El Director del Departamento Nacional de Planeación, o su delegado.
- El Director de la entidad autónoma, o su delegado, cuando se trate de normas expedidas por dichas entidades.

(...).

ARTÍCULO 11. LIMITACIONES A LOS CONTRATOS DE ESTABILIDAD. *Los contratos de estabilidad deben estar en armonía con los derechos, garantías y deberes consagrados en la Constitución Política y respetar los tratados internacionales ratificados por el Estado colombiano.*

No se podrá conceder la estabilidad prevista en la presente ley sobre normas relativas a: el régimen de seguridad social; la obligación de declarar y pagar los tributos o inversiones forzosas que el Gobierno

Expediente no. 25000-23-36-000-2015-00656-01 (58.899)
Actor: Unilever Andina Colombia Ltda
Nulidad y restablecimiento del derecho
Apelación de sentencia

Nacional decreto bajo estados de excepción; los impuestos indirectos; la regulación prudencial del sector financiero y el régimen tarifario de los servicios públicos.

La estabilidad tampoco podrá recaer sobre las normas declaradas inconstitucionales o ilegales por los tribunales judiciales colombianos durante el término de duración de los contratos de estabilidad jurídica. (...).” (mayúsculas sostenidas y negrillas del original – adicionales de los artículos 4 y 11).

2) Por su parte, el artículo 3 del Decreto 2950 de 29 de agosto de 2005 “*por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 963 de 2005*” contemplan expresamente lo siguiente:

“Artículo 3º. Solicitud de contrato. La solicitud de celebración de un contrato de estabilidad jurídica deberá contener la siguiente información:

- a) *Identificación plena del inversionista y su capacidad para actuar;*
- b) *Descripción detallada del proyecto de inversión, que incluya las modalidades de inversión y estudios de factibilidad técnica, financiera y económica, planos u otra documentación que sustente la adecuación del proyecto a lo establecido en el Documento Conpes previsto en la Ley 963 de 2005;*
- c) *Determinación de la cuantía de la inversión y descripción detallada del plazo para efectuarla. Si esta ha de realizarse de manera fraccionada, se deberá establecer un cronograma que determine cuándo se efectuará cada parte de la inversión;*
- d) *Transcripción de los artículos, incisos, ordinales, numerales, literales y párrafos de las normas y de las interpretaciones administrativas vinculantes sobre las cuales se solicita la estabilidad;*
- e) *Exposición de las razones que demuestren la importancia y el carácter determinante sobre la decisión de inversión de las normas e interpretaciones administrativas vinculantes objeto de la solicitud, de acuerdo con el Documento Conpes respectivo;*
- f) *Determinación justificada del término propuesto de duración del contrato;*
- g) *Forma de pago de la prima propuesta por el inversionista y justificación de la existencia de períodos improductivos de la inversión y de su duración, si los hubiere. Se considerarán períodos improductivos únicamente los que sean definidos de esta manera por la normatividad vigente;*
- h) **Número de empleos que el inversionista proyecta generar durante la vigencia del contrato y otros efectos económicos y sociales esperados del proyecto, de conformidad con lo establecido en el Documento Conpes respectivo;**

i) Manifestación del inversionista de no haber sido condenado mediante sentencia ejecutoriada o sancionado mediante acto administrativo definitivo, en el territorio nacional o en el extranjero, en cualquier época, por conductas de corrupción que sean consideradas punibles por la legislación nacional, la cual se entenderá prestada bajo la gravedad del juramento;

j) Manifestación del inversionista sobre el origen lícito de los recursos con los cuales se realizarán las inversiones nuevas o la ampliación de las existentes, la cual se entenderá prestada bajo la gravedad del juramento. (...).” (resalta la Sala).

3) A su turno, en atención de la remisión expresa que el literal h) del artículo 3 del Decreto 2950 de 2005 hace al documento Conpes, son aplicables en este caso las valoraciones emitidas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) no. 3366 del 1º de agosto de 2005 mediante las cuales se establecieron los criterios que el Comité de Estabilidad Jurídica debe tener en consideración en el momento de evaluar las solicitudes de contrato de estabilidad jurídica, así:

“Los contratos de estabilidad jurídica garantizarán el equilibrio entre el interés del inversionista que lo suscribe y el interés general. Preservarán la soberanía legislativa y regulatoria del Estado, evitarán el desorden administrativo, y salvaguardarán la sostenibilidad fiscal.

(...).

El inversionista solicitante aportará al Comité la información histórica detallada sobre su actividad económica, con el objeto de contrastar el tamaño relativo de la nueva inversión para la cual se solicita el contrato de estabilidad jurídica en relación con la inversión existente.

El Comité considerará los efectos de la nueva inversión o la ampliación de las existentes sobre la creación de empleo, el desarrollo regional, especialmente en regiones deprimidas, la transferencia de tecnología, la generación de divisas, las demandas derivadas sobre la producción nacional y el aumento del producto interno bruto. El inversionista solicitante aportará la información necesaria para que el Comité determine la rentabilidad económica y social de la celebración del contrato de estabilidad jurídica en los términos propuestos por el solicitante”.

Asimismo, en cuanto a los principios generales que el Comité de Estabilidad Jurídica debe estimar para la evaluación de las solicitudes, llama la atención que *“el inversionista solicitante de un contrato de estabilidad jurídica es el responsable de demostrar que la norma objeto del mismo es determinante de la inversión que proyecta realizar.”*

4) En ese marco de regulación, de acuerdo con la normatividad relacionada y las consideraciones técnicas emitidas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) no. 3366 del 1º de agosto de 2005 “*PARA LA EVALUACIÓN DE SOLICITUDES DE CELEBRACIÓN DE CONTRATOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA*”, es preciso analizar la petición presentada por Unilever Andina Colombia Ltda para determinar si cumplió o no con los requisitos y elementos indispensables para que el Comité de Estabilidad adoptara una decisión favorable a su pedimento.

5) Para esa finalidad, la empresa solicitante debía dar cumplimiento a los requisitos exigidos en el artículo 4 de la Ley 963 de 2005 y con la información que detalla en el artículo 3 del Decreto 2950 de 2005, es decir, la presentación de la solicitud con el detalle de la información de identificación, descripción, determinación de la cuantía, transcripción de las normas sobre las cuales solicita la estabilidad, justificación del término del contrato, forma de pago de la prima propuesta por el inversionista, número de empleos, así como también acompañar a la petición el estudio demostrativo el origen de los recursos para la inversión y descripción detallada de la actividad.

6) En ese orden de ideas, de la revisión de la solicitud de celebración de contrato de estabilidad jurídica radicada por Unilever Andina Colombia Ltda se tiene lo siguiente:

a) La petición desarrolla punto a punto la información requerida por el artículo 3 de Decreto 2950 de 2005.

b) En relación con la descripción detallada del proyecto señala lo siguiente:

“El proyecto de inversión de UNILEVER ANDINA COLOMBIA LTDA se encuentra dividido en dos proyectos denominados Proyecto Maquila, los cuales tienen como principal finalidad intensificar el negocio por medio de eficacia y mejora continua, lo mejorará las metas de crecimiento y expansión que tiene la empresa, generando de esta forma mayor cantidad de empleos, mayor estabilidad, mejor clima laboral y mayores pagos de impuestos, sin dejar de lado el compromiso y la preservación de medio ambiente.

*En este sentido, de un lado, por medio del **Proyecto Agile** la Compañía buscó trasladar sus oficinas de la sede administrativa de la operación de Colombia y “Middle Americas”, ubicadas en la zona de Puente Aranda en Bogotá, a la zona de Salitre en Bogotá, sobre la Avenida El Dorado, la*

cual se está perfilando como una de las mejores zonas de desarrollo económico y social en el país.

Las nuevas oficinas facilitan la implementación de los principios de la metodología de trabajo Agile Working que consiste en ofrecer a los empleados una variedad de opciones de trabajo, utilizando diferentes lugares y escritorios ágiles; necesitando así espacios abiertos que promueven la interacción en un ambiente distinto al esquema tradicional de trabajo, a través de la disposición de islas de reciclado para materiales orgánicos, plásticos y papeles por separado. Estas ventajas estarán asociadas a tecnología de avanzada, trabajo virtual, y mayor flexibilidad, todo lo cual contribuirá al logro de los objetivos de negocio.

*De otro lado, el **Proyecto Maquila** tiene como propósito general la implementación de una planta de líneas semiautomáticas para realizar dos procesos: el primero para la adecuación de producto terminado importado, y el armado de ofertas promocionales para la línea denominadas “grandes grupos”, la cual incluye: ofertas con termo-encogido “tipo manualidades”, adecuación de importados y línea de jabones.*

El segundo proceso, también para la implementación de una línea semiautomática, está enfocado a la descripción y/o descaracterización de los productos en mal estado devueltos por los clientes y los productos vencidos del Centro de Operaciones Logísticas. Cabe aclarar que la ubicación de las inversiones será en Palmira en el Valle del Cauca, situada en el mismo Centro de Operaciones Logísticas que opera en dicha ciudad.

De esta forma, por medio de este proyecto la Compañía busca por un lado mejorar y actualizar la maquinaria con la que se contrata la maquila para la destrucción y/o descaracterización de los productos en mal estado devueltos por los clientes, los productos vencidos del centro de operaciones logísticas y el procesamiento de productos para cierre de círculos ambientales y así garantizar la sostenibilidad y cuidado del medio ambiente del País.

Por otro lado, el proyecto busca la implementación de un proceso de líneas semiautomatizadas para la adecuación de producto terminado importado, armado de ofertas promocionales, distribuido en (3) tres grandes grupos denominados: Ofertas con Termo-encogido “tipo manualidades” (Foods y PP), adecuación de importados (aerosoles y Pond’s principales y demás) y línea de jabones (ofertas promocionales y de línea), de tal forma que se garantice el cumplimiento de los volúmenes históricos del negocio permitiendo tener posibilidad de crecimiento en volúmenes de ofertas aproximadamente en un 33%.”. (fls. 1 y 2 cdno. no. 3).

Posteriormente, mediante escrito radicado el 27 de diciembre de 2012, Unilever Andina Colombia Ltda presentó una ampliación de la solicitud de contrato de estabilidad, documento en el que se describió el siguiente proyecto:

“I. DESCRIPCIÓN DETALLADA DEL PROYECTO DE INVERSIÓN ADICIONAL –“PROYECTO SALSA”

Expediente no. 25000-23-36-000-2015-00656-01 (58.899)
 Actor: Unilever Andina Colombia Ltda
 Nulidad y restablecimiento del derecho
Apelación de sentencia

El nuevo proyecto que mi representada presenta en adición a la información suministrada en la solicitud inicialmente radicada el pasado 28 de octubre de 2010, y que ha sido denominado como “Proyecto Salsa” tiene por objeto construir una fábrica mundial de detergentes en polvo para el mercado colombiano.

*El proyecto Salsa es una solución a la cadena integrada de suministro, y representará una contribución significativa a la sostenibilidad ambiental. A través del mismo, la compañía cumplirá a cabalidad los objetivos del Unilever Sustainable Living Plan, que fundamentalmente busca: i) disminuir la huella de carbono, ii) hacer más eficiente el uso del agua y iii) controlar los desperdicios producidos por la actividad (Zero Landfill Site).” (fls. 1, 2 y 287 *ibidem* – negrillas y mayúsculas sostenidas del original).*

c) Respecto de la determinación de la cuantía de la inversión y la descripción detallada del plazo, la solicitud presenta lo siguiente:

“Los principales indicadores de esta inversión son los siguientes:

*- **Valor Presente Neto:** Los flujos de caja libre descontados a valores de 2009 obtenidos por la compañía durante los próximos 10 años, considerando como tasa de descuento el WACC obtenido para cada periodo, traen como resultado un VPN equivalente a COP \$13.995,63 millones.*

*- **Tasa Interna de Retorno:** como resultado del flujo de caja libre se obtiene como resultado que la tasa interna de retorno sobre los activos netos de operación es igual al 37%.*

La descripción detallada de la inversión y el cronograma de ejecución, incluyendo las modalidades de la misma y la documentación necesaria para sustentar la adecuación del proyecto a lo establecido en el Documento CONPES No. 3366 de 2005, se halla en el Anexo B de este memorial. En ese anexo, igualmente se detalla la conservación de empleo estimada para los próximos -10- años, así como los demás impactos económicos y sociales de la inversión ofrecida.

III. CUANTÍA DE LA INVERSIÓN

*La inversión acordada por la Compañía corresponde a la suma de **DIECISIETE MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y TRES MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y CUATRO PESOS COLOMBIANOS (\$17.393.655.754)**, la cual se distribuye de la siguiente forma: i) Proyecto Agile en un periodo de 14 meses, comprendido entre septiembre de 2009 y noviembre de 2010; ii) Proyecto Maquila, la primera parte, entre septiembre de 2009 y febrero de 2011, y la segunda parte se ejecutará entre los meses de agosto de 2020 a junio de 2011.” (fls. 4 y 8 cdno. no. 3 – mayúsculas sostenidas - negrillas del original).*

De igual manera, en relación con la cuantía de inversión del proyecto adicionado a la solicitud, se detalló la siguiente información:

“II. CUANTÍA DE LA INVERSIÓN

*La inversión que presenta la compañía relacionada con este nuevo proyecto asciende a la suma de **\$13.672.666.000** (...).” (fl. 288 ibidem – mayúsculas sostenidas y negrillas del original).*

d) En cuanto a las normas cuya estabilidad se pretende con la solicitud de suscripción de contrato de estabilidad jurídica, Unilever Andina Colombia Ltda enlistó las siguientes normas tributarias: Estatuto Tributario (adoptado por el Decreto 624 de 1989), Ley 1111 de 2006, Ley 1370 de 2009, los conceptos de la DIAN números 032965 de 28 de mayo de 2004, 079122 de 7 de octubre de 1988, 051657 de 17 de agosto de 2004, 062519 de 20 de septiembre de 2004, 013816 de 15 de febrero de 2006, 103123 de 20 de octubre de 2008 y 104242 de 21 de octubre de 2008, Decreto 187 de 1975, Decreto 400 de 1987, Decreto 30196 de 1989, Decreto 836 de 1991, Decreto 1402 de 1991, Decreto 2075 de 1992, Decreto 858 de 1998, Decreto 2577 de 1999, Decreto 3172 de 2003, Decreto 567 de 2007, Decreto 4980 de 2007 y Decreto 433 de 1999.

El 19 de febrero de 2013, Unilever Andina Colombia Ltda en respuesta a un requerimiento de información realizado por el Director de Productividad y Competitividad del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de la Secretaría Técnica del Comité de Estabilidad Jurídica adicionó a las normas materia de estabilización la Ley 1607 de 26 de diciembre de 2012 y excluyó los artículos del Estatuto Tributario derogados por dicha ley (fls. 317 a 319 cdno. no. 3).

e) Por último, en cuanto a la justificación y beneficios sociales y económicos que los proyectos de inversión generarían a la comunidad, Unilever Andina Colombia Ltda expuso lo siguiente:

“Como puede observarse en el estudio de impacto económico y social, el proyecto emprendido por la Compañía es fundamental para su crecimiento futuro no solamente porque plantea una piedra angular en su programa de expansión y desarrollo nacional, sino porque adicionalmente brinda la posibilidad de generar una cantidad considerable de empleos directos e indirectos. Es claro que la inversión que se presenta para estudio del Comité representa un enorme esfuerzo para la Compañía comprometiendo la totalidad de la actividad económica de la misma.

Sin embargo, esta inversión parte, de un rigurosos y detenido análisis de los diferentes riesgos posibles, algunos de ellos previsibles y otros, imprevisibles, en donde el cambio del marco jurídico dentro del cual se ha

concebido el proyecto, pudiera convertirse en uno de los temas que pudiera llegar a afectar negativamente su desarrollo.

Así las cosas, es necesario obtener claridad y certeza sobre el esquema que definirá las reglas de juego sobre las que se desarrollan las inversiones, razón por la cual la estabilidad de las normas vigentes al momento de la realización de la inversión, constituyen la garantía que el inversionista requiere para su tranquilidad jurídica.” (fl. 3 cdno. no. 3).

7) A partir de la verificación e identificación de los elementos que componen las solicitudes de celebración de contrato de estabilidad jurídica presentadas por Unilever Andina Colombia Ltda, para la Sala es claro que ambas peticiones, es decir, la correspondiente al año 2010 y la radicada en el año 2012, cumplieron con el listado de la información requerida para la evaluación correspondiente a instancias del Comité de Estabilidad Jurídica; sin embargo, el proyecto denominado “Salsa” presentado como ampliación a los proyectos “Agile” y “Maquila” no fue objeto de pronunciamiento dado que fue radicado el 27 de diciembre de 2012, fecha en la que había perdido vigencia la Ley 963 de 2005, y en relación con los proyectos “Agile” y “Maquila” se acreditó, que en el primero se ejecutó la totalidad de inversión y en el segundo, se ejecutó una cifra cercana al 50% de la inversión proyectada, razón por la cual, se estimó por parte del comité la imposibilidad de su aprobación por ser evidente que la estabilidad jurídica no era necesaria para adoptar la decisión de invertir en tales proyectos.

a) De acuerdo con la justificación detallada en la Resolución no. 0039 de 8 de octubre de 2014 por la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto por Unilever Andina Colombia Ltda en contra del acta no. 15 de 25 de septiembre de 2013, los proyectos presentados no se alinean con los requisitos previstos en la ley, pues, *“si bien es cierto que la Ley 963 de 2005 no prohíbe en forma expresa que las solicitudes se refieran a proyectos que se encuentren en ejecución, también lo es que la misma norma en su articulado propende porque la estabilidad jurídica sea el factor motivacional que induzca al inversionista a tomar la decisión de invertir, tal como explicó ampliamente en el acta impugnada, circunstancia esta que no se cumple respecto de los proyectos AGILE y MAQUILA”* (fl. 495 cdno. no. 3), *“[e]n efecto, (...) [como] la inversión [del proyecto] AGILE se efectuó [en su] totalidad (...) entre septiembre de 2009 y noviembre de 2010”* y *“la inversión MAQUILA, entre septiembre de 2009 y febrero de 2011 se ejecutó la suma de \$3.192.724.870”* [de un total de inversión de \$7.302.960.037], información que permite confirmar que los

proyectos iniciaron y avanzaron en su ejecución sin requerir de un contrato de estabilidad jurídica, razón por la cual dicha estabilidad no era determinante para adoptar la decisión de invertir en ellos.

b) A juicio de Unilever Andina Colombia Ltda, su proyecto cumplía con los requisitos previstos en la Ley 963 de 2005, el Decreto 2950 de 2005 y con los criterios establecidos en el documento Conpes no. 3366 de 2005, no obstante, pasó por alto el objetivo de los contratos de estabilidad jurídica que, en los términos del documento Conpes en mención, consiste en la estimulación del crecimiento económico y el bienestar social *“promoviendo nuevas inversiones y la ampliación de las existentes”*, en ese sentido, los contratos de estabilidad jurídica le otorgan a los inversionistas que los suscriban *“el derecho a que se les continúe aplicando las normas o interpretaciones administrativas vinculantes específicas, consideradas como determinantes de la inversión y amparadas por el contrato, en caso de ser modificadas de manera desfavorable a estos”*.

c) Así las cosas, el hecho de presentar proyectos ya en ejecución, de los cuales ya uno había culminado su inversión y el otro había avanzado hasta casi la mitad de la inversión propuesta, no resulta coherente con la protección y viabilidad otorgada por el legislador a los contratos de estabilidad jurídica, pues, claramente resulta no pertinente e inoportuno el contrato para el estado de avance de ejecución de los proyectos Agile y Maquila, ya que la estabilidad de la normatividad presentada tiene que ver con el crecimiento económico con inversiones nuevas o ampliación de las existentes, como lo establece el objetivo de los contratos de estabilidad jurídica.

d) Para la Sala es claro que la verificación realizada por el Comité de Estabilidad Jurídica fue adecuada y ajustada a derecho, pues, la solicitud presentada por Unilever Andina Colombia Ltda pretende la estabilidad jurídica de unas normas que no resultan ser los elementos esenciales para el desarrollo de las inversiones proyectadas, máxime si se tiene en cuenta que, para la fecha en la que el Comité de Estabilidad Jurídica examinó la solicitud, la peticionaria había ejecutado un 79% del valor total presentado como inversión proyectada, es decir, es evidente que la ejecución de los proyectos objeto de estabilidad jurídica no requerían precisamente de dicha medida para su oportuno y cabal desarrollo, en los términos de lo dispuesto en el literal e) del artículo 3 del Decreto 2950 de 2005, pues, las normas de

estabilidad son el punto indispensable para el desarrollo del proyecto presentado, de manera tal que sin dicha estabilidad el proyecto no puede desarrollarse, circunstancia específica esta no presente y mucho menos demostrada en el proceso de la referencia.

De acuerdo con lo anterior, debido a que no existe prueba alguna con la que Unilever Andina Colombia Ltda desvirtúe las conclusiones expuestas por el referido Comité de Estabilidad Jurídica, no es posible declarar probada la alegada falsa motivación del acta 15 de 2013 y de la Resolución no. 0039 de 2014 que la confirmó.

2.2.2 Trámite de la solicitud adicional en la que se incluyó el proyecto “Salsa”

1) Unilever Andina Colombia Ltda, en el año 2010 radicó ante la Secretaría Técnica del Comité de Estabilidad Jurídica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo una solicitud para la suscripción de un contrato de estabilidad jurídica, documento con el cual se presentó una propuesta de inversión para dos proyectos denominados “Agile” y “Maquila” (fls. 1 a 6 cdno. no. 3).

2) El 27 de diciembre de 2012, como complemento de la petición inicial, presentó una propuesta de inversión para un tercer proyecto rotulado “Salsa” (fls. 287 a 290 *ibidem*).

3) Luego del trámite correspondiente, el Comité de Estabilidad Jurídica en el acta no. 15 de 2013 y confirmada mediante la Resolución no. 0039 de 8 de octubre de 2014, se declaró sin competencia para resolver sobre la solicitud de suscripción del contrato de estabilidad jurídica en relación con el tercer proyecto denominado “Salsa”, y denegó la petición inicial por cuanto, se acreditó que la estabilidad jurídica no era indispensable para que la empresa solicitante pudiera realizar las inversiones propuestas, al punto que uno de los dos proyectos ya había culminado su inversión y el otro tenía una inversión faltante de ejecución de menos del 43%.

4) En los términos del Comité de Estabilidad Jurídica, la solicitud radicada por Unilever Andina Colombia Ltda en el año 2012 debía ser tramitada como una petición independiente, pues, cumplió con la totalidad de los requerimientos mínimos para su admisión y trámite, y además el proyecto “Salsa” no tenía ninguna

relación con los proyectos presentados en el año 2010, pues, mientras el proyecto “Agile” tenía por objeto el traslado de oficinas de la sede administrativa de Puente Aranda hacia la calle 26 de la ciudad de Bogotá y el proyecto “Maquila” consistía en la consecución, instalación y puesta en funcionamiento de dos procesos de líneas semi-automatizadas, con el proyecto “Salsa” Unilever Andina Colombia Ltda presentó como propuesta de inversión la construcción y operación de una fábrica de detergentes en polvo.

5) A juicio de la recurrente, el proyecto “Salsa” constituye un programa integral de fortalecimiento empresarial, razón por la cual no podía la Secretaría Técnica del comité de Estabilidad Jurídica denegar su conocimiento y evaluación por el hecho de haber sido radicada el 27 de diciembre de 2012.

Al respecto, la Sala procede al análisis de la vigencia de la Ley 963 de 2005:

a) La Ley 1607 de 2012, “[p]or la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”, dispuso en el artículo 166 la derogación de la Ley 963 de 2005 con unas reglas especiales sobre su vigencia y aplicación que se transcriben a continuación:

“ARTÍCULO 166. Deróguese la Ley 963 del 8 de julio de 2005 por medio de la cual se instauró una ley de estabilidad jurídica para los inversionistas en Colombia.

PARÁGRAFO 1o. No obstante lo anterior, tanto las solicitudes que se encuentren radicadas ante el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, así como los procedimientos administrativos que se encuentren en curso en el momento de entrada en vigencia de la presente ley, deberán ser tramitados de acuerdo con la Ley 963 de 2005, modificada por la Ley 1450 de 2011 y todos sus decretos reglamentarios vigentes, las cuales continuarán vigentes solo para regular los contratos vigentes y las solicitudes en trámite de aprobación a la fecha de entrada en vigencia de la presente hasta que se liquide el último de los contratos.

PARÁGRAFO 2o. Los contratos de estabilidad jurídica en ejecución a la fecha de la promulgación de la presente ley continuarán su curso en los precisos términos acordados en el contrato hasta su terminación.” (negritas y mayúsculas sostenidas del original – negritas adicionales de la Sala).

Expediente no. 25000-23-36-000-2015-00656-01 (58.899)
Actor: Unilever Andina Colombia Ltda
Nulidad y restablecimiento del derecho
Apelación de sentencia

b) La entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012 comenzó el 26 de diciembre de 2012 con la publicación de la misma en la edición del Diario Oficial no. 48.655, según lo expresamente dispuesto en el artículo 198² del mismo cuerpo normativo.

c) En ese sentido, las solicitudes radicadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012, esto es, antes del 26 de diciembre de 2006, debían ser resueltas y tramitadas de conformidad con lo dispuesto en la Ley 963 de 2005 y sus decretos reglamentarios, pero, una vez promulgada la Ley 1607 de 2012 y derogada la Ley 963 de 2005 los contratos de estabilidad jurídica perdieron su fundamento normativo, razón por la cual el Comité de Estabilidad Jurídica no tenía competencia para resolver sobre la petición radicada por Unilever Andina Colombia Ltda el 27 de diciembre de 2012, pues, la Ley 1607 de 2012 no estableció un régimen de transición para su entrada en vigencia ni mucho menos una vigencia escalonada en el tiempo.

d) Ahora bien, para abordar la oposición de la compañía recurrente consistente en sostener que el Comité de Estabilidad Jurídica debió resolver la solicitud radicada el 27 de diciembre de 2012 de manera conjunta con la presentada en el año 2010, por el hecho de que fue radicada como complemento de la inicial, es preciso determinar si el proyecto “Salsa” constituía un proyecto integral de Unilever Andina Colombia Ltda o, si por el contrario, como lo adujo el Comité de Estabilidad Jurídica, era un proyecto autónomo e independiente.

“(..)

DETALLE	PROYECTO AGILE 2010	PROYECTO MAQUILA 2010	PROYECTO SALSAS 2012
fecha de radicación	28 de octubre de 2010	28 de octubre de 2010	27 de diciembre de 2012
Descripción	<i>Traslado de las oficinas de la sede administrativa de Puente Aranda en Bogotá, a la calle 26 de la misma ciudad.</i>	<i>Consecución, instalación y puesta en funcionamiento de dos procesos de líneas semi automatizadas</i>	<i>Construcción y operación de una fábrica de detergentes en polvo</i>

“(..)” (tabla tomada del Acta no. 15 de 2013 - fl. 483 cdno. no. 3 – negrillas y mayúsculas sostenidas del original – sombreado de la Sala).

² La norma en comento es como sigue: “**ARTÍCULO 198.** La presente ley rige a partir de su promulgación (...).”.

e) De acuerdo con la información contenida en la solicitud del 27 de diciembre de 2012, Unilever Andina Colombia Ltda presentó un proyecto de inversión completamente diferente e independiente a los radicados en el 2010, con cuantía, impacto de inversión y descripción que en modo alguno dependía anclar en los anteriores, lo único que los vincula es el hecho de que se trata de la misma compañía solicitante.

f) En los precisos términos de la solicitud, Unilever Andina Colombia Ltda sostuvo que “[e]l proyecto Salsa es una solución a la cadena integrada de suministro, y representará una contribución significativa a la sostenibilidad ambiental.”. (fl. 287 *ibidem*).

En la misma línea argumentativa desarrollada por el Comité de Estabilidad Jurídica en los actos administrativos demandados, para la Sala es evidente que el proyecto denominado “Salsa” se presentó como una propuesta de inversión diferente, separada e independiente de la petición radicada en el año 2010 y, como además fue presentada ante la Secretaría Técnica del comité el 27 de diciembre de 2012, esto es, en vigencia de la Ley 1607 de 2012, para esa fecha dicho comité ya no tenía competencia para resolver sobre dicha solicitud y debía negarla, como en efecto sucedió.

Así las cosas, en atención a que Unilever Andina Colombia Ltda no acreditó que el mencionado proyecto “Salsa” fuese un proyecto complementario a los radicados en el año 2010, de manera tal que el Comité de Estabilidad Jurídica no pudiera pronunciarse respecto de los iniciales sin resolver lo pertinente en relación con el nuevo, no tiene vocación de prosperidad el recurso de apelación y, por lo tanto, debe confirmarse la decisión de denegación de las súplicas de la demanda.

2.2.3 Violación del derecho de igualdad y del principio de equidad

1) Unilever Andina Colombia Ltda afirma que el Comité de Estabilidad Jurídica otorgó un trato discriminatorio y diferencial pues, las solicitudes radicadas por Compañía Nacional de Chocolates, Colombina SA, Alpina Productos Alimenticios SA, Bimbo Colombia SA, Compañía de Galletas Noel, Bavaria SA y Jerónimo

Martins Colombia SAS sí fueron admitidas y suscribieron contratos de estabilidad jurídica, aun cuando presentaron proyectos cuyas inversiones ya habían iniciado.

2) Para acreditar sus dichos, aportó al expediente copias de las siete (7) solicitudes, con sus respectivos contratos suscritos con las mencionadas empresas enunciadas (fls. 151 a 231 cdno no. 1 y cuadernos de pruebas números 4 al 25)³.

3) Para abordar el asunto puesto en discusión por la recurrente, a continuación se enlista la información extraída de las copias de los siete (7) contratos aportados por aquella:

CONTRATISTA	FECHA DE SUSCRIPCIÓN DEL CONTRATO	FECHAS DE INVERSIÓN
Colombina SA	23 de septiembre de 2013	2013, 2014 y 2015
Alpina Productos Alimenticios SA	24 de enero de 2006	2006, 2007, 2008, 2009 y 2010
Bimbo de Colombia SA	7 de septiembre de 2010	2008, 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013
Compañía Nacional de Chocolates SA	2 de marzo de 2009	Entre febrero y diciembre de 2008
Compañía de Galletas Noel SA	2 de marzo de 2009	Entre 2008 y 2009
Bavaria SA	2 de octubre de 2008	Entre los años 2007 a 2012
Jerónimo Martins Colombia SA	28 de mayo de 2014	2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020

4) De la totalidad de los contratos aportados, llama la atención de la Sala el de la Compañía Nacional de Chocolates SA, pues, fue suscrito en el año 2009 y la inversión se ejecutó entre los años 2008 y 2009; sin embargo, de la información presentada por esta compañía en la solicitud de suscripción de contrato de estabilidad jurídica solo se extrae que “[l]a inversión necesaria se estima en \$15.306 millones y la ejecución se realiza entre febrero de 2008 y diciembre de 2008”, así como también que “[e]l proyecto comprende la construcción de un nuevo edificio en las instalaciones de la compañía en el municipio de Rionegro, la compra e instalación de una nueva línea de producción, la adquisición de equipos para la

³ Adicionalmente, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en respuesta a un oficio decretado por el tribunal de primera instancia a petición de la parte actora, remitió copia de las solicitudes para la suscripción de contratos de estabilidad jurídica presentadas por las compañías i) Suramericana de Seguros de Vida SA de 16 de abril de 2008; ii) La Sabana Aveso SA (Kokoriko) de 4 de septiembre de 2006; iii) Sociedad de Fabricación de Automóviles SA (Sofasa) de 17 de noviembre de 2006; iv) Falabella de Colombia SA de 6 de abril de 2009; v) Biocombustibles Sostenibles del Caribe SA (Bio SC) de 12 de noviembre de 2008; vi) Promigas SA ESP de 4 de octubre de 2006, y vii) Molino Santa Marta SA de 10 de junio de 2008 (cdnos. números 10, 16, 20, 21, 23, 25).

preparación de las mezclas, la formación de la barra, la cobertura de chocolate y el empaque final” (fl. 6 cdno. no. 18).

5) Al respecto, es preciso tener en cuenta los criterios específicos de evaluación de las solicitudes de celebración de contratos de estabilidad jurídica determinados por el documento Conpes 3366 de 1 de agosto de 2005⁴, de los cuales resultan especialmente relevantes para el examen del asunto de la referencia, los siguientes:

“- Cumplimiento del Artículo 4º de la Ley 963 de 2005. *El Comité verificará el cumplimiento de los requisitos esenciales de los contratos de estabilidad jurídica establecidos en el artículo citado.*

- Actividades económicas elegibles. *El Comité considerará las solicitudes de inversionistas nacionales y extranjeros para la suscripción de contratos de estabilidad jurídica que amparen proyectos de inversión nuevos o de ampliación de inversiones existentes, en cualquier sector de la economía. Sólo se exceptuarán aquellos sectores o actividades restringidos por el Régimen General de Inversiones⁵ y los expresamente excluidos por la Ley 936 de 2005. **No se favorecerán unas actividades sobre otras, salvo cuando medien razones de discriminación positiva, consagradas en el Plan Nacional de Desarrollo vigente.**”.* (páginas números 2 y 3 del documento Conpes no. 3366 de 2006 - negrillas del original – resalta la Sala).

En esta línea de análisis, es inequívoco para la Sala es claro que sin las actas del Comité de Estabilidad Jurídica y las resoluciones que las confirmaron o modificaron no es posible determinar el supuesto trato desigual e inequitativo del comité, máxime si se tiene en cuenta que la solicitud de la Compañía Nacional de Chocolates SA radicada en el año 2008 se analizó de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo vigente para el periodo presidencial comprendido entre los años 2002 y 2010, mientras que la petición de Unilever Andina Colombia Ltda radicada en el año 2010 fue evaluada conforme al Plan Nacional de Desarrollo vigente para los años 2010 a 2018, elementos probatorios sin los cuales no es posible dar por probados los dichos de la parte actora.

⁴ El Documento Conpes no. 3366 de 1 de agosto de 2005 mediante el cual se emitieron las “CONSIDERACIONES TECNICAS PARA LA EVALUACIÓN DE SOLICITUDES DE CELEBRACION DE CONTRATOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA”.

⁵ Cita tomada del documento original: “*Decreto 2080 de 2000 (“Régimen General de Inversiones de capital del exterior en Colombia y de capital colombiano en el exterior”) establece, en el artículo 6, las excepciones en cuanto a sectores de la economía en los cuales no pueden realizarse inversiones de capital del exterior.*”

6) Ahora bien, en relación con el principio de igualdad, la Corte Constitucional con ocasión de decidir sobre la exequibilidad de la Ley 963 de 2005 sostuvo que, si bien el artículo 13 de la Constitución Política propende *“por la realización de una igualdad material, en el sentido de adoptar medidas positivas a favor de los grupos discriminados y marginados, el cumplimiento de tal obligación de rango constitucional no se opone a que el legislador pueda otorgarle un tratamiento diferente, y más favorable, a un determinado grupo de inversionistas”*⁶.

Por consiguiente, en los términos definidos por la Corte Constitucional, la naturaleza de los contratos de estabilidad jurídica, como expresión de la intervención de Estado en la economía a través de la regulación de la inversión extranjera y nacional en Colombia, precisamente tiene por objeto dar un trato diferente a un determinado grupo de inversionistas, todo con el fin de obtener los beneficios para el crecimiento de la economía como garantía del interés general.

7) En ese sentido, la solicitud de celebración de un contrato de estabilidad jurídica presentada por Unilever Andina Colombia Ltda no puede compararse con las solicitudes aportadas y, en esa medida, no podría configurarse una violación del derecho a la igualdad; lo anterior, por la elemental razón de que las últimas fueron decididas antes de la modificación al parágrafo del artículo 3 de la Ley 963 de 2005 introducida por el artículo 49 de la Ley 1450 de 2011 –cuando se entendían por inversiones nuevas *“aquellas que se h[icieran] en proyectos que entr[arán] en operación con posterioridad a la vigencia”* de la Ley 963 de 2005–, mientras que la solicitud de Unilever Andina Colombia Ltda fue resuelta en vigencia de la modificación introducida por el artículo 49 de la Ley 1450 de 2011 –en la cual se estableció que por inversiones nuevas se entendían *“aquellas que se reali[zarán] en proyectos que entr[arán] en operación con posterioridad a la suscripción del contrato de estabilidad jurídica”*–.

Por último, para la Sala es evidente que los proyectos presentados por las empresas Compañía Nacional de Chocolates, Colombina SA, Alpina Productos Alimenticios SA, Bimbo Colombia SA, Compañía de Galletas Noel, Bavaria SA y Jerónimo Martins Colombia SAS no son similares a los proyectos de traslado de oficinas e instalación y puesta en marcha líneas de producción semiautomatizadas

⁶ Sentencia C-320 de 24 de abril de 2006, MP Humberto Antonio Sierra Porto.

presentado por Unilever Andina Colombia Ltda, pues, no se refieren a un mismo proyecto ni a una misma propuesta de desarrollo económico, de manera tal que resulten si quiera asimilables los unos con los otros, razón por la cual este cargo de apelación tampoco tiene vocación de prosperidad, por tratarse de casos diferentes y por orfandad probatoria respecto de la acusación de nulidad elevada con la demanda.

2.2.4 Costas y agencias en derecho

Por último, la parte actora se opuso a la decisión del tribunal de primera instancia por cuanto a su juicio, decidió sobre la condena en costas y definición de agencias en derecho en su contra sin que las mismas se hubieran causado y estén probadas.

Al respecto es necesario precisar lo siguiente:

- a) El artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, vigente para la fecha de interposición de la demanda, preceptúa que *“la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”*.
- b) Según el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, salvo que se ventile un interés público⁷, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.
- c) A su turno, el artículo 365 del Código General del Proceso dispone que se condenará en costas *“a la parte vencida en el proceso”* con aplicación de un criterio objetivo para su procedencia, así las cosas, en vigencia del CPACA no se requiere analizar la conducta de las partes para efectos de determinar la condena en costas, como sí ocurría en vigencia del CCA, en virtud de lo dispuesto por el artículo 171 del mismo cuerpo normativo⁸.

⁷ Al respecto, consultar la sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, del 11 de octubre de 2021, expediente no. 11001-03-26-000-2019-00011-00 (63.217), MP Fredy Ibarra Martínez.

⁸ El texto de la norma en comento es como sigue: “[e]n todos los procesos, con excepción de las acciones públicas, el juez, teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes, podrá condenar en costas a la vencida en el proceso, incidente o recurso, en los términos del Código de Procedimiento Civil”

En atención a las anteriores consideraciones, es claro que por el hecho de haberse negado las pretensiones de la demanda en primera instancia, sí era legalmente procedente que el tribunal de primera instancia condenara en costas a Unilever Andina Colombia Ltda por cuanto se trata de un proceso iniciado en vigencia de la Ley 1437 de 2011 y, por ende, no se requería la existencia de una conducta de mala fe o temeraria para que la condena en costas fuera procedente, razón por la cual no tiene vocación de prosperidad el recurso de apelación.

Por consiguiente, la Sala encuentra que la decisión de negar las súplicas de la demanda adoptada por el *a quo* es acertada y por ello debe ser confirmada.

3. Conclusiones

1) La demanda se circunscribió a la petición de nulidad del acta no. 15 de 25 de septiembre de 2013 y de la Resolución no. 0039 de 8 de octubre de 2014 que la confirmó, una y otra proferidas por la Secretaría Técnica del Comité de Estabilidad Jurídica de la Dirección de Productividad y Competitividad del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, por estimar la parte actora que fueron expedidas con falsa motivación por el hecho de desconocer la normatividad que rige la materia vulnerando los principios de igualdad y equidad.

2) De lo acreditado en el expediente, se tiene que la parte actora no logró demostrar la inaplicación de las normas que rigen la materia ni tampoco la falsa motivación endilgada a los actos administrativos enjuiciados, pues, el proceso de evaluación de las solicitudes de suscripción de contratos de estabilidad jurídica no confieren derechos a los petitionarios por el solo hecho de su radicación, sino que, atienden a una evaluación de cada uno de los criterios establecidos para tal efecto, los cuales Unilever Andina Colombia Ltda no logró probar, sin que ello constituya una vulneración de los principios de igualdad o equidad.

3) Por último, como en el presente asunto resulta aplicable el criterio objetivo previsto en el Código General del Proceso, ante la no prosperidad de las pretensiones en primera instancia sí era procedente que el *a quo* condenara en costas a la parte actora.

Expediente no. 25000-23-36-000-2015-00656-01 (58.899)
Actor: Unilever Andina Colombia Ltda
Nulidad y restablecimiento del derecho
Apelación de sentencia

4) En consonancia con lo expuesto, la Sala confirmará la sentencia apelada en el sentido de denegar las pretensiones de la demanda.

4. Condena en costas y agencias en derecho

Según el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, salvo que se ventile un interés público⁹, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil, a su turno, el artículo 365 del Código General del Proceso consagra que se condenará en costas *“a la parte vencida”*.

En el presente caso, es parte vencida la empresa Unilever Andina Colombia Ltda, de manera que en lo que se refiere a los gastos del proceso, estos serán liquidados por la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca de manera concentrada, según el artículo 366 del Código General del Proceso¹⁰.

Sobre las agencias en derecho en esta instancia, se tiene que para la fecha de la presentación de la demanda se hallaba vigente el artículo 6 numeral 3.1.3 del Acuerdo 1887 de 2003 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, de este modo, la Sala considera razonable tasar las agencias en derecho en seis (6) salarios mínimos legales mensuales vigentes para la fecha de ejecutoria de la presente providencia que deberán ser pagados por la empresa Unilever Andina Colombia Ltda, para cada uno de ellos en favor de la Nación – Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Minas y Energía, Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Transporte, puesto que todas y cada una de estas entidades confirieron poder a un profesional del derecho y actuaron activamente en esta instancia.

⁹ Al respecto consultar la sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, del 11 de octubre de 2021, expediente no. 11001-03-26-000-2019-00011-00 (63.217), MP Fredy Ibarra Martínez.

¹⁰ El artículo 366 del Código General del Proceso prevé: *“Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas (...)”*.

Expediente no. 25000-23-36-000-2015-00656-01 (58.899)
Actor: Unilever Andina Colombia Ltda
Nulidad y restablecimiento del derecho
Apelación de sentencia

En mérito de lo expuesto, el **CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA –SUBSECCIÓN B-**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

F A L L A :

1º) Confírmase la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección B del 7 de diciembre de 2016.

2º) Condénase en costas a la parte demandante, las cuales deberán liquidarse por la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal administrativo de Cundinamarca.

3º) Fijanse por concepto de agencias en derecho de la segunda instancia la suma equivalente a seis (6) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de la presente providencia, que deberán ser pagados por la empresa Unilever Andina Colombia Ltda, para cada uno de ellos, en favor de la Nación – Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Minas y Energía, Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Transporte.

4º) Ejecutoriada esta providencia, por secretaría **devuélvase** el expediente al tribunal de origen, previas las constancias secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firmado electrónicamente)
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Presidente de la Subsección

(Firmado electrónicamente)
FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado Ponente

(Firmado electrónicamente)
MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ
Magistrado

Constancia. La presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados de la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con los artículos 1 y 2 de la Ley 2213 de 2022.