



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA

CONSEJERO PONENTE: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

Bogotá, 25 de septiembre de 2019

Expediente: 41001-23-33-000-2018-00375-01 (24800)
Demandante: Laos Seguridad Ltda.
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales (en adelante UGPP)

Resuelve apelación auto

Corresponde a la Sala resolver el recurso de apelación interpuesto por Laos Seguridad Ltda. contra la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo del Huila, que, en providencia del 22 de mayo de 2019, rechazó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

ANTECEDENTES

El 18 de noviembre de 2016, Laos Seguridad Ltda., mediante apoderado judicial, presentó demanda ordinaria laboral contra la UGPP. En concreto, solicitó que se declarara que no tenía obligaciones pendientes, por concepto de aportes parafiscales al sistema de seguridad social, por los períodos de diciembre de 2011 a noviembre de 2012.

El Juzgado 17 Laboral del Circuito de Bogotá, en audiencia del 16 de enero de 2018, declaró probada la excepción de falta de jurisdicción y competencia y, en consecuencia, ordenó remitir el expediente a los juzgados administrativos de Bogotá.

El Juzgado 40 Administrativo de Bogotá, mediante auto del 20 de marzo de 2018, ordenó a la demandante adecuar la demanda al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. La demanda fue adecuada, en el sentido de formular pretensiones de nulidad contra la liquidación oficial RDO-M-46, del 17 de diciembre de 2015. A título de restablecimiento del derecho, solicitó que se ordene la devolución de los pagos realizados.

Posteriormente, dicho juzgado, por auto del 30 de abril de 2018, remitió el expediente al Tribunal Administrativo del Huila.

Decisión recurrida

Mediante auto del 22 de mayo de 2019, el Tribunal Administrativo del Huila rechazó de plano la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, por caducidad de la acción y falta del agotamiento de la vía administrativa. El tribunal encontró que:

Se configuró la caducidad del medio de control al no haberse presentado dentro del término legal, si en cuenta se tiene que la notificación del acto administrativo, como se indicó se surtió el 5 de enero de 2016 y como quedó en firme el 5 de marzo de 2016, al no haberse presentado dentro de los 2 meses siguientes el recurso de reconsideración, el término de los cuatro meses de que trata el Art. 164-4 del CPACA

corre a partir del 6 de marzo de 2016, esto es, hasta el 6 de julio de 2016, y como la demanda se radicó el 18 de noviembre de 2016, es claro que para ese momento ya había operado la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento (...).

Recurso de apelación

Oportunamente, la parte demandante presentó recurso de apelación. Alegó que se vulneró el debido proceso y que el rechazo de la demanda afecta el derecho de acceso a la administración de justicia. Además, aludió a la inobservancia del artículo 158 del CPACA, relacionado con los conflictos de competencia en esta jurisdicción, para decir que la demanda fue inicialmente presentada ante la jurisdicción ordinaria.

CONSIDERACIONES

1. De conformidad con el artículo 150 del CPACA, el Consejo de Estado es competente para conocer en segunda instancia de los autos susceptibles de apelación, proferidos por los tribunales administrativos. A su turno, el artículo 125 *ibidem*, precisa que, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1 a 4 del artículo 243 *ib.* son competencia de la Sala, excepto en los procesos de única instancia.

En ese orden, le corresponde a la Sala conocer el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra el auto del 15 de mayo de 2019, que rechazó de plano la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, por caducidad de la acción y falta del agotamiento de la vía administrativa y, en consecuencia puso fin al proceso.

2. La Sala advierte que el recurso de apelación está sustentado en que, la decisión apelada afecta el derecho de acceso a la administración de justicia y debido proceso, por cuanto se impide controvertir judicialmente los actos demandados. Por tanto, se revisará la decisión apelada, respecto del agotamiento de los recursos de la vía administrativa y la oportunidad de la acción.

3. El artículo 161-2 del CPACA establece que la presentación de la demanda que pretenda la nulidad de un acto administrativo particular está sujeta, entre otros requisitos, a que se hayan ejercido y decidido los recursos que, de acuerdo con la ley, son obligatorios.

Frente al tema, esta Sección ha considerado que el agotamiento de los recursos de la actuación administrativa constituye un requisito previo para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, para que la administración revise su actuación antes de que sea llevada a juicio, con el fin de que la aclare, modifique o revoque. Es el denominado privilegio de la decisión previa, en cuanto es la facultad de la administración para ejercer un control jurídico previo frente a su propia decisión.

A su turno, el inciso segundo del artículo 50 de la Ley 1739 de 2014 dispone que contra las liquidaciones oficiales proferidas por la UGPP procede el recurso de reconsideración, que debe promoverse dentro de los 2 meses siguientes a la notificación de dicho acto administrativo.

Ahora, los artículos 722 y 726 del ET¹ condicionan la admisión del recurso de reconsideración al cumplimiento de las siguientes exigencias: (i) que se haya formulado por escrito, con expresión concreta de los motivos de inconformidad; (ii) que haya sido promovido dentro de la oportunidad legal, y (iii) que haya sido interpuesto directamente por el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, o se acredite la personería si quien lo interpone actúa como apoderado o representante.

De ahí que, para tener por cumplido el requisito de procedibilidad, es necesario determinar si aquella recurrió la liquidación oficial censurada con el lleno de tales requisitos.

¹ El artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, estableció que, en lo previsto en esa disposición, los procedimientos de liquidación oficial adelantados por la UGPP deben ajustarse a lo establecido en el Estatuto Tributario, Libro V, Títulos I, IV, V y VI.

Si el recurso es oportuno y reúne las formalidades exigidas en el artículo 722 del ET, la administración lo decidirá. De llegar a resolverse desfavorablemente, se entiende concluida la actuación administrativa tributaria, y el afectado queda habilitado para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por vía de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

La posibilidad de acudir *per saltum* a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, prevista en el párrafo del artículo 720 del ET, procede siempre que se cumplan los siguientes requisitos: (i) que el requerimiento se haya atendido en debida forma, es decir, que la respuesta se presente dentro de los 3 meses siguientes a la notificación del requerimiento especial, se haga por escrito y como lo indica el artículo 559 del ET, la suscriba el contribuyente o quien tenga la capacidad legal para hacerlo y contenga las objeciones al requerimiento y (ii) que la demanda contra la liquidación oficial se presente ante la jurisdicción contencioso administrativa dentro de los 4 meses siguientes a la notificación.

4. En el caso concreto, se advierte que la sociedad Laos Seguridad Ltda. no interpuso el recurso de reconsideración contra la liquidación oficial, como lo dispone el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014, esto es, en los 2 meses siguientes a la notificación. De tal suerte que no agotó el recurso obligatorio ante la administración, razón que sería suficiente para confirmar la decisión apelada.

Fuera de lo anterior, la Sala advierte que no se cumplen los requisitos para acudir *per saltum* a la jurisdicción, en razón a que, de la revisión de la Liquidación Oficial nro. RDO-M-046 del 17 de diciembre de 2015, se advierte que la UGPP no tuvo en cuenta la respuesta al requerimiento especial, lo que supone que no se cumple el primer de los requisitos mencionados. En efecto, la administración encontró que no estaba probada “*la calidad de persona natural legalmente habilitada para ejercer los actos de representación de la sociedad demandante*” y, por tanto, no evaluó la respuesta al requerimiento.

Adicionalmente, la Sala constata que la demanda no se presentó en los 4 meses siguientes a la notificación de la liquidación oficial, pues la sociedad demandante fue notificada el 5 de enero de 2016², mientras que la demanda

² Fls. 241 y 242 del expediente

se radicó el 18 de noviembre de 2016³, esto es, por fuera de la oportunidad del artículo 164, numeral 2, letra d), del CPACA.

En consecuencia, se confirmará el auto del 22 de mayo de 2019, proferido por el Tribunal Administrativo del Huila.

Por las razones expuestas, la Sección Cuarta del Consejo de Estado,
RESUELVE:

1. Confirmar la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo del Huila, en providencia del 22 de mayo de 2019.
2. Ejecutoriada esta providencia, por secretaría, devolver el expediente al tribunal de origen.

Notifíquese cúmplase,

Se deja constancia que la providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

Presidente de la Sala

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

³ Fl. 144A del expediente

MILTON CHAVES GARCÍA

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ