



Rama Judicial del Poder Publico
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico
JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA

D.E.I.P De Barranquilla, treinta (30) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

Radicado	08-001-3333-006-2019-00136-00
Medio de control	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante	Raúl Correa Pinillos
Demandado	Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP
Jueza	Lilia Yaneth Álvarez Quiroz

I. ASUNTO A DECIDIR

Procede el Despacho a dictar sentencia dentro del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho interpuesto por el señor Raúl Correa Pinillos contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, de conformidad con el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en los siguientes términos:

II. ANTECEDENTES

- **Demanda**

2.1. Pretensiones

Como pretensiones de la demanda, la parte actora presentó las que a continuación se relacionan:

Primera: Declarar la nulidad de la Resolución N° RDC -20 18-00526 del 26 de junio de 2018, proferida por la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal en contra del demandante.

Segunda: A manera de restablecimiento del Derecho, se ordene a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal a revocar la liquidación oficial N° RDO – 2017-01390 del 23/06/2017, por haber sido expedida extemporáneamente.

Tercera: Como consecuencia de lo anterior, se ordene a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal, a revocar todo el procedimiento coactivo en contra del actor y remitir a los bancos orden de desembargo de las cuentas corrientes de éste.

Cuarta: Ordenar que una vez surtidos los actos anteriores, se entregue al señor Raúl Correa Pinillos paz y salvo por conceptos de aportes, intereses y cualquier otro concepto, correspondiente al año gravable de 2014.

Quinta: Se ordene el cumplimiento de la sentencia dentro del término establecido.

2.2. Hechos

Al realizar el estudio del cuerpo de la demanda y sus anexos, como fundamentos fácticos de las pretensiones de demanda, se resumen los siguientes:

- Que la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal (UGPP), profirió Resolución N° RDC-20 18-00526 de 26 junio de 2018, mediante el cual, se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución de liquidación oficial N° RDO -2017-01390 del 23 de junio de 2017, en contra del señor Raúl Correa Pinillos.
- Que el señor Correa Pinillos no fue notificado de dicho acto administrativo.
- Que el señor Raúl Correa Pinillos, sólo conoció la Resolución N° RDC 20 18-00526 del 26 de junio de 2018, por indagación propia, el día 08 de febrero de 2019, mediante persona autorizada para retirar el documento en las oficinas de la UGPP, de la ciudad de Bogotá, tal como consta en el sello que la entidad imprime en dicho documento.
- Que el demandante a pesar de su interés en informarse del procedimiento para exponer su defensa, no le fue posible obtener una explicación directa con la entidad y fue sorprendido con un embargo a sus cuentas corrientes.
- Que al conocer el contenido de los documentos, interpuso acción de tutela cuyo reparto correspondió al Juzgado Segundo Penal del Circuito con radicación 2019-00065, la misma fue negada mediante fallo de fecha 26 de marzo de 2019 e impugnada ante el Tribunal Superior de Barranquilla.
- Que Mediante fallo del 14 de mayo de 2019, el Tribunal ordenó decretar la nulidad de todo lo actuado a partir del auto admisorio proferido el Juzgado 2 Penal del Circuito y se ordenó la vinculación del señor Gregorio Alfonso Peñaranda como tercero con posible interés.

2.3. Fundamentos de Derecho, Normas Violadas y Concepto de Violación.

2.3.1. Disposiciones Violadas

- Constitución Política Art. 1, 29, 209 y 363
- Estatuto Tributario: Artículos 563, 564, 565, 640 y 683
- Ley 1151 de 2007: Art 156
- Ley 1739 de 2014: Artículo 50

Que la falta de notificación personal al demandante de la Resolución N° RDC-20 18-00526 del 26 de junio de 2018, que decidió el recurso de reconsideración contra la liquidación viola el artículo 565 del Estatuto Tributario.

Que la notificación personal al obligado representa una garantía del debido proceso descrito en el artículo 29 de la Constitución Política, es pacífica la doctrina y la jurisprudencia en afirmar que la notificación es el pilar fundamental del debido proceso.

La violación a la norma legal es clara, en el caso del demandante, toda vez que, el procedimiento administrativo de determinación de obligaciones parafiscales fue adelantado directamente en su dirección registrada en el RUT, es decir, era debidamente reconocido por la UGPP.

Igualmente la Jurisprudencia ha expuesto ampliamente que el desconocimiento de cualquiera de las exigencias que regulan la forma de hacer las notificaciones, se sanciona con la inexistencia de la notificación, por tanto el acto no produce efectos legales.

Que la UGPP infringe el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014, al desconocer el término de seis (6) meses para proferir la liquidación oficial, la entidad profiere el requerimiento para declarar o corregir N° RCD 2016-1795 el 24 de noviembre de 2016, por lo tanto, de acuerdo con lo preceptuado en la norma transcrita, la fecha límite para proferir liquidación oficial al obligado fue el día 24 de mayo de 2017, la UGPP profirió extemporáneamente la liquidación oficial N° RDO – 2017-01390 del 23 de junio de 2017.

2.4. Contestación de la Demanda

2.4.1. Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP.

A través de apoderado, manifiesta la entidad que, se opone a todas y cada una de las declaraciones y pretensiones formuladas en el escrito de demanda, esto es, la declaratoria de nulidad de la Resolución No. RDC 2018 00526 del 25 de junio de 2018, a través de la cual se resolvió el recurso de reconsideración contra la Liquidación Oficial, oposición que se fundamenta en el hecho que, la entidad demandada actuó en ejercicio de las facultades y funciones legales y de conformidad con las disposiciones especiales vigentes al momento de expedir los actos administrativos objeto de la presente demanda, actos que se encuentran investidos de la presunción de legalidad que no logra quebrantar la parte actora, ni con los hechos, ni con los fundamentos jurídicos y de orden probatorio allegado al libelo, toda vez que no ha vulnerado ninguno de los preceptos legales que cita la parte actora en la demanda y en su lugar se solicita que se condene en costas a la parte actora.

Como fundamento de la anterior oposición, es preciso señalar que, la actuación administrativa adelantada al demandante se efectuó en desarrollo de la labor fiscalizadora encomendada por el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, artículos 178 a 180 de la Ley 1607 de 2012, Decretos 169 de 2008, 575 de 2013 y demás normas concordantes y complementarias, a través del cual se asignó a la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-, la competencia para el seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social, por lo que en ejercicio de estas funciones se llevó a cabo el proceso de fiscalización a efectos de realizar una liquidación oficial en la cual se determinó el valor de las contribuciones cuya liquidación y pago se han omitido o se han efectuado incorrectamente.

El Requerimiento para Declarar y/o Corregir No. RCD-2016-01795 del 24 de noviembre de 2016, fue notificado por correo certificado el 23 de diciembre de 2016, según consta en la guía No. RN688577548CO, de la empresa Servicios Postales Nacionales S.A. 4-72, el aportante contaba con tres meses para dar respuesta, los cuales fenecieron el 23 de marzo de 2017.

A partir del 24 de marzo de 2017, la Unidad contaba con 6 meses para proferir la Liquidación Oficial, es decir hasta el 24 de septiembre, no obstante, la misma se proferió el 23 de junio de 2017 y se notificó el 4 de julio del mismo año, es decir dentro de los términos previstos en la ley, por lo que no es cierto que la liquidación se haya proferido extemporáneamente, razón por la cual solicita de manera respetuosa no acceder a la pretensiones de la parte actora.

Propuso las excepciones de caducidad y falta de jurisdicción o de competencia.

2.5. Alegatos

2.5.1. Parte demandante

La parte demandante presentó alegatos de conclusión, manifestando que, las Resoluciones señaladas, proferidas y ejecutadas, por funcionarios de la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal (UGPP), infringen el ordenamiento jurídico, al haber sido proferidas por fuera del tiempo estipulado en la ley, con el agravante de no haber sido notificado personalmente al actor del acto administrativo que resolvió el recurso contra la Liquidación Oficial, tal como lo exige la ley y el reglamento tributario.

Se aprecia en el trámite procesal y en las pruebas aportadas que, la entidad demandada no desvirtúa la falta de notificación al demandante, de la Resolución No. RDC-20 18-

00526 de 26 de junio de 2018, Acto definitivo que decide el recurso de reconsideración contra la Liquidación Oficial, así como tampoco se refiere a la extemporaneidad invocada en la demanda.

2.5.2. Parte demandada – UGPP

Reitera todos y cada uno de los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, dado que con las pruebas que se decretaron y practicaron en la presente Litis, no se varía, ni se desvirtúan los ajustes determinados a favor del Sistema de la Protección Social a través de los actos administrativos demandados.

Que en el presente caso la entidad demandada actuó dentro del marco de la Ley y en aplicación estricta de las normas que regulan el sistema de seguridad como se explicó en los actos administrativos demandados, así como en la contestación de la demanda, pues de no poder realizar esta tarea, sería inocua la creación y funciones de la Unidad, dado que no podría proferir Liquidación Oficial a los aportantes, pese a los hallazgos encontrados a través del proceso de fiscalización.

2.6. Concepto del Ministerio Público

El Ministerio público no emitió concepto

III. TRAMITE PROCESAL

- La demanda fue presentada el 07 de junio de 2019¹, inadmitida en auto dictado de fecha 05 de agosto de 2019²; posterior a ello, mediante auto de 19 de septiembre de 2019, se admitió la demanda³.
- Surtidos los trámites de notificación, la demanda fue contestada por la UGPP mediante correo de 25 de agosto de 2020⁴.
- De las excepciones propuestas, se corrió traslado mediante fijación en lista del 21 de mayo de 2021.⁵
- Ante la posibilidad de proferir sentencia anticipada, mediante auto 09 de septiembre de 2021, se prescindió de la audiencia inicial y se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión⁶.

¹ Expediente Digital N° 2 (Acta de Reparto)

² Expediente Digital N° 3 (Auto Inadmitir)

³ Expediente Digital N° 8 (Auto Admitir)

⁴ Expediente Digital N° 10 (Contestación Demanda)

⁵ Expediente Digital N° 17 (Traslado de Excepciones Fijación en lista)

⁶ Expediente Digital N° 19 (Auto Corre alegatos)

- Mediante auto de fecha 28 de octubre de 2021⁷, se ordenó reponer el auto de fecha 09 de septiembre de 2021 y en su lugar se resolvieron las excepciones propuestas por la parte demandada.
- Ejecutoriada la decisión anterior, mediante auto de 25 de abril de 2022⁸, se ordenó incorporar pruebas, fijó el litigio y se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión.
- Finalmente, y vencido el referido traslado para alegar, ingresa el proceso para proferir sentencia.

IV. CONSIDERACIONES.

4.1. Validez de la actuación.

Revisadas las actuaciones procesales, no se observan irregularidades procedimentales que conlleven a declarar la nulidad total o parcial de lo actuado.

4.2. Problema jurídico: Se deberá determinar si se vulneraron los derechos al debido proceso, contradicción y defensa del demandante por indebida notificación de la Resolución N° RDC-2018-00526 del 26 de junio de 2018 por el cual se resolvió el recurso de reconsideración.

Analizado lo anterior, se deberá determinar ¿Si ha operado el fenómeno de la caducidad del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

4.3. Tesis del Juzgado:

Sostendrá el Despacho que el procedimiento administrativo adelantado por la UGPP, fue ajustado a derecho y que las notificaciones de los actos administrativos proferidos en virtud del mismo, se surtieron en debida forma al demandante a través del apoderado judicial designado por este para representarlo dentro del ya mencionado procedimiento tributario, notificaciones que se realizaron en atención a la normatividad vigente y aplicable al caso concreto.

Así mismo se sostendrá que, en el presente caso, ha operado el fenómeno jurídico de la caducidad, pues la demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho fue presentada por fuera del término establecido para este medio de control.

⁷ Expediente Digital N° 21 (Reponer auto y Resuelve Excepciones)
⁸ Expediente Digital N° 17 (Traslado de Excepciones Fijación en lista)

4.4. Marco jurídico y jurisprudencial

4.4.1. Del debido proceso en la actuación administrativa adelantada por la UGPP

El derecho fundamental al debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, es una garantía para equilibrar la relación autoridad - libertad, relación que surge entre el Estado y los asociados, y está prevista en favor de las partes y de los terceros interesados en una actuación administrativa o judicial.

Según el artículo 29 de la Constitución Política, el debido proceso comprende fundamentalmente tres grandes elementos:

- (i) El derecho al juez natural o funcionario competente;
- (ii) El derecho a ser juzgado según las formas de cada juicio o procedimiento, esto es, conforme con las normas procesales dictadas para impulsar la actuación judicial o administrativa; y,
- (iii) Las garantías de audiencia y defensa, que incluyen el derecho a pedir y presentar pruebas, la presunción de inocencia, el derecho a la defensa técnica, el derecho a un proceso público y sin dilaciones, el derecho a que produzca una decisión motivada, el derecho a impugnar la decisión y la garantía de non bis in idem.

Se tiene entonces que, el artículo 29 de la Carta Política consagra el derecho al debido proceso como una prerrogativa fundamental, de la cual se extrae que se aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, y dentro de la cual está comprendido el proceso de determinación gubernativo de un tributo, tal como lo expuso la Corte Constitucional en Sentencia C-1201 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), en la que determinó que la noción de debido proceso en materia tributaria incorpora la publicidad o notificación de los actos que allí se dicten, así como la competencia de los funcionarios que los profieren.

El pronunciamiento es del siguiente tenor literal:

"(...) Nótese que el aparte del artículo 29 superior que se transcribió anteriormente, explícitamente dice que el debido proceso se aplicará a toda actuación administrativa, de donde se deduce que todo el trámite del proceso de determinación y cobro de los tributos, en cualquiera de sus etapas, debe permitir las garantías que se derivan de dicho principio constitucional. En tal virtud, la Corte entiende que los derechos de contradicción y controversia tiene vigencia desde la iniciación misma de cualquier procedimiento administrativo tributario, es decir desde el primer requerimiento hecho por la administración, hasta la conclusión del proceso de cobro coactivo, y debe cobijar a todas las personas que puedan resultar obligadas en virtud de lo resuelto por la Administración.

Reiteradamente la jurisprudencia constitucional ha afirmado que en virtud de la cláusula general de competencia a que se refieren los numerales (sic) 1° y 2° del artículo 150 de la Constitución, al legislador corresponde regular los procedimientos judiciales y administrativos. En virtud de tal facultad, puede el Congreso definir entre otras cosas, la competencia de los funcionarios para conocer de determinados asuntos, los recursos, los términos, el régimen probatorio, los mecanismos de publicidad de las actuaciones etc. En ejercicio de esta facultad, ha dicho también la Corte, el legislador goza de un amplio margen de libertad de configuración legislativa, limitado solamente por aquellas disposiciones de

carácter superior que consagran las garantías constitucionales que conforman la noción de "debido proceso".

Por lo anterior, y partiendo de una concepción del procedimiento administrativo, y dentro de él el proceso de determinación de las obligaciones tributarias, que lo entiende como un conjunto de actos independientes pero concatenados con miras a la obtención de un resultado final que es la decisión administrativa definitiva, cada acto, ya sea el que desencadena la actuación, los instrumentales o intermedios, el que le pone fin, el que comunica este último y los destinados a resolver los recursos procedentes por la vía gubernativa, deben responder al principio del debido proceso" (Subrayas del Despacho)

En la misma línea hermenéutica, el supremo tribunal constitucional estableció en la Sentencia T-295 de 2018 (M.P. Gloria Stella Ortiz delgado), que una de las reglas que subyace a esta prerrogativa fundamental es la observancia de las reglas propias de cada juicio, que no es otra cosa que la obligación que se impone a la entidad o servidor que adelante un procedimiento, tendiente a no separarse de los cánones legales que regulan el trámite y desarrollo del mismo, así como la prohibición de omitir etapas o elementos procedimentales, cuya desatención permita el desconocimiento de las garantías que le asisten a los sujetos involucrados en la actuación.

Tratándose de los actos administrativos proferidos como producto del procedimiento de determinación del tributo, uno de los aspectos que interesan a este litigio es su adecuada notificación que hace parte del debido proceso administrativo aplicable, como se expuso, en materia tributaria, y así lo reconoció el Consejo de Estado en Sentencia de cuatro (4) de febrero de 2016, con ponencia del Magistrado Hugo Fernando Bastidas Bárcenas en el expediente con radicación interna N° 20.899:

"La notificación de las decisiones oficiales es un elemento esencial del derecho fundamental al debido proceso, pues así se dan a conocer éstas a los administrados para que puedan ejercer su derecho de defensa; a su vez, mientras los actos no se notifiquen, no producen efecto ni son oponibles a los destinatarios (artículo 48 del Código Contencioso Administrativo). La forma de cumplir con la notificación debe ser adecuada a la finalidad de que el administrado conozca verdaderamente los actos administrativos y pueda ejercer los medios de defensa pertinentes".

Para la parte demandante, los actos administrativos demandados están viciados de nulidad, en primer lugar, por la indebida notificación de la Resolución N° RDC-2018-00526 del 26 de junio de 2018, con la cual la UGPP resolvió el recurso de reconsideración interpuesto por el actor contra la Resolución N° RDO – 2017-01390 del 23 de junio de 2017, con la que, a su vez, la Administración había proferido liquidación oficial en su contra.

La notificación de los diversos actos que se emitan en desarrollo del procedimiento tributario, se halla consignada en el artículo 565 del estatuto (antes de ser modificados por los artículos 92 de la Ley 1943 de 2018 y 104 de la Ley 2010 de 2019), por cuyo ministerio:

"Los requerimientos, autos que ordenen inspecciones o verificaciones tributarias, emplazamientos, citaciones, resoluciones en que se impongan sanciones, liquidaciones oficiales y demás actuaciones administrativas, deben notificarse de manera electrónica, personalmente o a través de la red oficial de correos o de cualquier servicio de mensajería especializada debidamente autorizada por la autoridad competente.

Las providencias que decidan recursos se notificarán personalmente, o por edicto si el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, no compareciere dentro del término de los diez (10) días siguientes, contados a partir de la fecha de introducción al correo del aviso de citación. En este evento también procede la notificación electrónica.

El edicto de que trata el inciso anterior se fijará en lugar público del despacho respectivo por el término de diez (10) días y deberá contener la parte resolutive del respectivo acto administrativo.

PARÁGRAFO 1o. La notificación por correo de las actuaciones de la administración, en materia tributaria, aduanera o cambiaria se practicará mediante entrega de una copia del acto correspondiente en la última dirección informada por el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante en el Registro Único Tributario - RUT. **En estos eventos también procederá la notificación electrónica.** (Negrillas y Subrayas para resaltar)

El texto legal parcialmente reproducido establece dos (2) reglas para la notificación de actos administrativos producidos en el marco del procedimiento tributario. En el primer inciso, introduce una formulación genérica aplicable a los actos que impongan sanciones, dispongan inspecciones o verificaciones tributarias, emplazamientos, liquidaciones oficiales y las "demás actuaciones administrativas". En este caso, las alternativas para realizar la notificación son el correo electrónico, la notificación personal y la red oficial de correos. En el 2º inciso del artículo citado, en tratándose de actos que resuelven recursos, la norma consagra una disposición especial, pues en este caso la regla de notificación se contrae de manera principal a la "personal", por modo subsidiario, al "edicto", y por medio electrónico, entendimiento que ha reiterado el H. Consejo de Estado en varios de sus pronunciamientos.

Reiterando su jurisprudencia, y además acogiendo los criterios hermenéuticos de la Corte Constitucional, el supremo tribunal de lo contencioso administrativo analizó el alcance del inciso 2º del artículo 565 del Estatuto Tributario en sentencia de 28 de marzo de 2019 con ponencia de la Magistrada Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto dentro del proceso con radicado interno 22.355, en los siguientes términos:

"Como se observa, para notificar la resolución que resuelve un recurso de reconsideración, se acude de manera principal a la notificación personal y si no es posible surtir la notificación por este medio, se acude a la notificación por edicto de manera subsidiaria.

En relación con la forma de contar el término contenido en el inciso segundo del artículo 565 del Estatuto Tributario, se advierte que en la sentencia C-929 de 2005, la Corte Constitucional declaró exequible la expresión "contados a partir de la fecha de introducción al correo del aviso de citación" del artículo 565 del Estatuto Tributario, con fundamento en que dicha expresión significa que «el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, cuenta con el término establecido en la norma (diez días), para acudir ante la administración a fin de ser notificado de manera personal o, en su defecto, si no comparece se procederá a la notificación por edicto. Es decir, los términos para la interposición de las acciones correspondientes, comienzan a contarse a partir de la realización de la notificación, y no como lo interpreta el actor, desde el día de la introducción al correo del aviso de

citación, el cual tiene precisamente ese efecto, citar al interesado para que se notifique del acto particular que ha resuelto su recurso»

Así las cosas, si bien, en desarrollo de los preceptos constitucionales, la administración pública, cuenta con la potestad de sancionar las conductas que atenten contra la Constitución Política y las normas legales vigentes, conforme a las competencias que previamente se le hayan señalado, en desarrollo de dicha potestad, tiene el deber constitucional de observar el debido proceso en todas sus actuaciones, como garantía fundamental de los administrados en el Estado Social de Derecho. Esto porque así lo prescribe el artículo 29 de la Constitución Política y así lo ha definido la Corte Constitucional⁹ en forma reiterada al fijar los alcances de este deber impuesto por el constituyente, como se sigue:

"El debido proceso debe entenderse como una manifestación del Estado que busca proteger al individuo frente a las actuaciones de las autoridades públicas, procurando en todo momento el respeto a las formas propias de cada juicio.

El artículo 29 del ordenamiento constitucional lo consagra expresamente "para toda clase de actuaciones judiciales o administrativas".

Así entonces, las situaciones de controversia que surjan de cualquier tipo de proceso, requieren de una regulación jurídica previa que limite los poderes del Estado y establezcan el respeto de los derechos y obligaciones de los sujetos procesales, de manera que ninguna actuación de las autoridades dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas a los procedimientos señalados en la ley o los reglamentos.

En lo que se refiere a las actuaciones administrativas, éstas deben ser el resultado de un proceso donde quien haga parte del mismo, tenga oportunidad de expresar sus opiniones e igualmente de presentar y solicitar las pruebas que demuestren sus derechos, con la plena observancia de las disposiciones que regulan la materia, respetando en todo caso los términos y etapas procesales descritas.

Sobre el particular, el artículo 35 del C.C.A. señala lo siguiente:

"Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares." (...)

Así, el debido proceso se vulnera cuando no se verifican los actos y procedimientos establecidos en la ley y los reglamentos. Se entiende que esta obligación no sólo cobija a las autoridades públicas sino también a los particulares, en forma tal que estos últimos también quedan obligados por las reglas o reglamentos que regulan el juicio o la actuación, sin que puedan, de conformidad con su propio criterio, acatar y respetar aquellos términos o procedimientos que los benefician, y desconocer o ignorar aquellos que les sean desfavorables.

4.4.2. Sobre las notificaciones surtidas en el procedimiento administrativo adelantado por la UGPP:

Ahora bien, como ya quedó precisado, el debido proceso, es un conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, cuyo objeto es brindar protección al individuo sometido a cualquier proceso o procedimiento. Por tanto, a efecto de dar cumplimiento a

⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-467 del 18 de octubre de 1995, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesas

dicho precepto se hace imperativo que el administrado tenga conocimiento de la actuación surtida por los entes gubernamentales, convirtiéndose el principio de publicidad y el procedimiento de notificación que de él se desprende, en una garantía inescindible para su ejercicio.

El Estatuto Tributario, tal como se ha venido mencionado a lo largo de esta providencia, prevé cuál debe ser el procedimiento de las notificaciones de los actos administrativos expedidos por la autoridad tributaria; el artículo 565, reza:

"ARTICULO 565. FORMAS DE NOTIFICACIÓN DE LAS ACTUACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN DE IMPUESTOS. Los requerimientos, autos que ordenen inspecciones o verificaciones tributarias, emplazamientos, citaciones, resoluciones en que se impongan sanciones, liquidaciones oficiales y demás actuaciones administrativas, **deben notificarse de manera electrónica, personalmente o a través de la red oficial de correos o de cualquier servicio de mensajería especializada debidamente autorizada por la autoridad competente.**

Las providencias que decidan recursos se notificarán personalmente, o por edicto si el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, no compareciere dentro del término de los diez (10) días siguientes, contados a partir de la fecha de introducción al correo del aviso de citación. En este evento también procede la notificación electrónica. [Inciso modificado por la Ley 111 de 2006, vigente para la época de los hechos].

(...) Cuando el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, no hubiere informado una dirección a la administración tributaria, la actuación administrativa correspondiente se podrá notificar a la que establezca la administración mediante verificación directa o mediante la utilización de guías telefónicas, directorios y en general de información oficial, comercial o bancaria. Cuando no haya sido posible establecer la dirección del contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, por ninguno de los medios señalados, los actos de la administración le serán notificados por medio de publicación en un periódico de circulación nacional.

Quando la notificación se efectúe a una dirección distinta a la informada en el Registro Único Tributario, RUT, habrá lugar a corregir el error dentro del término previsto para la notificación del acto.

PARÁGRAFO 2o. Cuando durante los procesos que se adelanten ante la administración tributaria, el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, actúe a través de apoderado, la notificación se surtirá a la última dirección que dicho apoderado tenga registrada en el Registro Único Tributario, RUT. (...)" (Negrilla fuera de texto)

A su turno, el artículo 568¹⁰ del mismo estatuto, estableció:

"ARTICULO 568. NOTIFICACIONES DEVUELTAS POR EL CORREO. Los actos administrativos enviados por correo, que por cualquier razón sean devueltos, serán notificados mediante aviso, con transcripción de la parte resolutive del acto administrativo, en el portal web de la DIAN que incluya mecanismos de búsqueda por número identificación personal y, en todo caso, en un lugar de acceso al público de la misma entidad. La notificación se entenderá surtida para efectos de los términos de la administración, en la primera fecha de introducción al correo, pero para el contribuyente, el término para responder o impugnar se contará desde el día hábil siguiente a la publicación del aviso en el portal o de la corrección de la notificación. Lo anterior no se aplicará cuando la devolución se produzca por notificación a una dirección distinta a la informada en el RUT, en cuyo caso se deberá notificar a la dirección correcta dentro del término legal."

¹⁰ Artículo declarado exequible por la Corte Constitucional en las sentencias C-012 de 2013 y C-929 de 2005.

Las normas citadas son claras en establecer que (i) las decisiones adoptadas por la autoridad tributaria deben notificarse de manera electrónica, personalmente o a través de la red oficial de correos o de cualquier servicio de mensajería especializada; (ii) cuando el contribuyente o declarante no informe una dirección a la administración, se podrá notificar a la que se establezca a través de la utilización de guías telefónicas, directorios y en general de información oficial, comercial o bancaria y (iii) cuando los actos administrativos enviados por correo son devueltos, deben ser notificados mediante aviso.

La Sección Cuarta del Consejo de Estado en sentencia proferida el 12 de diciembre de 2018 dentro del proceso radicado con el número interno 23288 y con ponencia de la Consejera Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto (E), se pronunció sobre las notificaciones dentro de las actuaciones administrativas en materia tributaria así:

“Tratándose de la notificación por correo, el acto objeto de notificación debe enviarse a la última dirección informada por el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante en el RUT. Esto por cuanto, es un deber del contribuyente o declarante registrar la información de ubicación en esa base de datos y mantenerla actualizada, sin perjuicio de los casos en que reporte una dirección para efectos procesales, o haya que notificar los actos a la dirección del apoderado que aparece en el RUT, cuando se actúa a través de este.”

(...)

“En la sentencia que se reitera, la Sala precisó que, de la interpretación del artículo 568 ib., se concluye, que si la administración tributaria envía el acto objeto de notificación por correo a la dirección informada por el contribuyente en el RUT, o a la dirección procesal reportada en la actuación administrativa, o a la del apoderado registrada en el RUT, cuando se actúa a través de este, y la empresa oficial de correos o la empresa de mensajería especializada devuelve el correo por una razón distinta a la de dirección errada, la autoridad tributaria debe proceder a hacer la notificación por aviso, antes en un periódico de circulación nacional, actualmente en el portal web de la DIAN.

En estos casos, la «notificación se entenderá surtida para efectos de los términos de la administración, en la primera fecha de introducción al correo, pero para el contribuyente, el término para responder o impugnar se contará desde el día hábil siguiente, a la publicación del aviso o de la corrección de la notificación».

En ese orden de ideas, es preciso resaltar que, la notificación se debe efectuar de tal forma que el contenido del acto administrativo correspondiente se ponga en conocimiento del directamente interesado, en aras de que pueda ejercer su derecho de defensa. Una vez el administrador sea notificado, es posible acreditar la vigencia y efectividad del acto administrativo. Frente al tema, la H. Corte Constitucional¹¹ expuso:

“(...) La notificación de las decisiones que la Administración profiere en desarrollo de un proceso y que afectan los intereses de las partes, más que pretender formalizar la comunicación del inicio, desarrollo o agotamiento de una actuación, procura asegurar la legalidad de las determinaciones adoptadas por aquélla, toda vez que al dar a conocer sus actuaciones asegura el uso efectivo de los derechos de defensa, de contradicción y de impugnación que el ordenamiento jurídico consagra para la protección de los intereses de los administrados.(...)”

¹ Sentencia T-616 de 2006

Por lo anterior, la publicidad de los actos y procedimientos judiciales y administrativos es una condición indispensable para la eficacia del derecho de defensa. Las autoridades que adelanten actuaciones administrativa de carácter sancionatorio, tienen un doble deber, en relación con el derecho de defensa: (i) poner en conocimiento de los interesados las decisiones que adoptan, con el fin que estos puedan ejercer la facultad constitucional de oponerse a ellas y, de manera general, controvertir tanto su contenido como las condiciones sustantivas y procesales para su promulgación; y (ii) garantizar la concurrencia en el trámite de espacios adecuados y suficientes para el ejercicio de dicha facultad de controversia.

4.6. Caso concreto

4.6.1. Hechos probados

1- Que mediante Requerimiento de Información radicado UGPP RQI-M-2209 del 26 de septiembre de 2016, la Subdirección de Determinación de Obligaciones solicitó la información y documentos necesarios para verificar la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones al Sistema de la Protección Social por los períodos de enero a diciembre de 2014.

2- El Requerimiento de Información fue notificado por correo el día 07 de octubre de 2016, como se evidencia en la guía de correo certificado No. RN647555640CO emitida por Servicios Postales Nacionales S. A. 4-72.

3- Que se profirió Requerimiento para Declarar y/o Corregir No. RCD-2016-01795 del 24 de noviembre de 2016, mediante el cual se propone a Raúl Darío Correa Pinillos "se afilie y/o reporte la novedad de ingreso, declare y pague como cotizante a cualquiera de los regímenes del Sistema General de Pensiones y al régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, los aportes correspondientes a los períodos enero a diciembre de 2014,

4- Dicho Requerimiento fue notificado por correo certificado el 23 de diciembre de 2016, según consta en la guía No. RN688577548CO, de la empresa Servicios Postales Nacionales S.A. 4-72.

4- Que mediante Resolución No. RDO – 2017-01390 del 23 de junio de 2017, se profirió liquidación oficial al señor Raúl Darío Correa Pinillos, la cual fue notificada por correo certificado el 4 de julio de 2017, de conformidad con la guía No. RN781972714CO, emitida por la empresa de Servicios Postales Nacionales S.A. 4-72.

5- Que mediante apoderado judicial, el demandante interpuso recurso de reconsideración en contra de la Resolución No. RDO – 2017-01390 del 23 de junio de 2017.

5- Mediante Resolución No. RDC-2018-00526 del 26 de junio de 2018, se resolvió el recurso de reconsideración interpuesto por el hoy demandante.

6- Que la decisión anterior fue notificada a través del correo electrónico suministrado por el apoderado del actor, esto es, gregorio.penaranda@gmail.com en fecha 28 de junio de 2018, ello de acuerdo a la certificación de entrega electrónica que reposa en los antecedentes administrativos allegados al plenario.

7- Alega la parte demandante que conoció de la RDC-2018-00526 del 26 de junio de 2018, el día 08 de febrero de 2019 por indagación propia.

4.6.2. Análisis crítico de los cargos frente a las pruebas y premisas normativas.

Bajo los lineamientos anteriores, se analizará el caso concreto de este cargo.

- Violación al debido proceso

Alega la parte demandante, que la UGPP no le notificó en debida forma la Resolución RDC-2018-00526 del 26 de junio de 2018, tal como lo dispone el artículo 565 del Estatuto Tributario

El cargo de violación al debido proceso, es fundamentado en la indebida notificación del último acto administrativo que puso fin a la actuación, esto es, la Resolución a través del cual se resolvió el recurso de reconsideración contra la Resolución que impuso la sanción al demandante.

Alega el demandante que, con tal actuación se vulneró el Artículo 565 del Estatuto Tributario que al tenor dispone:

“ARTICULO 565. FORMAS DE NOTIFICACIÓN DE LAS ACTUACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN DE IMPUESTOS. Los requerimientos, autos que ordenen inspecciones o verificaciones tributarias, emplazamientos, citaciones, resoluciones en que se impongan sanciones, liquidaciones oficiales y demás actuaciones administrativas, deben notificarse de manera electrónica, personalmente o a través de la red oficial de correos o de cualquier servicio de mensajería especializada debidamente autorizada por la autoridad competente.

Las providencias que decidan recursos se notificarán personalmente, o por edicto si el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, no compareciere dentro del término de los diez (10) días siguientes, contados a partir de la fecha de introducción al correo del aviso de citación. En este evento también procede la notificación electrónica.

(...)

Revisada las pruebas que militan en el expediente se observa que, el hoy demandante dentro de la actuación administrativa adelantada por la UGPP, otorgó poder especial al abogado Gregorio Peñaranda Narváez, para que en su nombre y representación interpusiera recurso de reconsideración en contra de la liquidación oficial N° RDO-2017-01390 del 23 de junio de 2017, en el memorial de poder, se facultó al abogado entre otras a recibir conciliar, desistir etc., todo ello de acuerdo con los términos previstos en el artículo 77 del CGP.

Que al revisar el contenido del recurso de reconsideración presentado por el mencionado profesional, en especial el acápite de notificaciones, se puede leer que el apoderado manifiesta expresamente, que puede ser notificado a través de la dirección física Cra. 65 N° 80-95 y/o al correo electrónico Gregorio.penaranda@gmail.com.

Pues bien, la Resolución RDC-2018-00526 del 26 de junio de 2018, por medio del cual se resolvió el recurso de reconsideración – y que se erige como el acto demandado – fue notificado a través del correo electrónico indicado por el apoderado del actor, dicha notificación se llevó a cabo el 28 de junio de 2018, ello de acuerdo con la certificación de acuse de recibido allegada por la parte demandada.

Bajo el anterior contexto, se observa que la entidad llevó a cabo la notificación del recurso dando aplicación a las normas establecidas para ello, esto es, de manera electrónica al apoderado designado por el demandante para representarlo dentro de la actuación administrativa, por lo que, si el mencionado togado no le comunicó dicha decisión a su poderdante, éste podrá iniciar las acciones pertinentes contra aquel por la inobservancia de las obligaciones contenidas en el contrato de mandato.

Como se mencionó en líneas anteriores y de acuerdo con la posición planteada por el Consejo de Estado¹² para que la notificación electrónica se considere válidamente realizada se deben cumplir los siguientes requisitos:

- 1. Que el administrado haya aceptado en forma expresa este medio de notificación, de forma tal que no exista duda de su aquiescencia.*
- 2. Que durante el desarrollo de la actuación administrativa no haya solicitado otra forma de notificación, y*
- 3. Que la administración certifique el acuse de recibo del mensaje electrónico, para efectos de establecer la fecha y hora en la cual el administrado tuvo acceso al acto administrativo*

Que dentro del proceso administrativo tributario, se dio cumplimiento a los ítems antes mencionados, pues de manera expresa el apoderado designado por el hoy demandante, de manera expresa aceptó este medio de notificación, al momento de interponer el

¹² Concepto Sala de Consulta C.E. 00210 de 2017 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

recurso de reconsideración, así mismo dentro del proceso no se observa que se haya solicitado otra forma de notificación y por último se allegó por parte de la entidad certificación del acuse de recibido, en el cual, se evidencia que el correo fue abierto el 28 de junio de 2018.

Teniendo claro que, la notificación realizada es válida, y que la fecha de notificación se erige el **28 de junio de 2018**, se procederá a estudiar la excepción de caducidad propuesta por la entidad demandada y postergada para el momento de resolver el fondo del asunto, por estar en debate la notificación en debida forma.

- **De la caducidad del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho**

Sobre el fenómeno jurídico de la caducidad, el Consejo de Estado¹³ ha establecido que es la sanción que consagra la ley por el no ejercicio oportuno del derecho de acción, en tanto al exceder los plazos preclusivos para acudir a la jurisdicción, se ve limitado el derecho que le asiste a toda persona de solicitar que sea definido un conflicto por el aparato jurisdiccional del poder público.

El artículo 103 del CPACA, dispone que, todo aquel que pretenda acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa, como partes o intervinientes, tiene el deber de cumplir con las cargas procesales que se exijan; es decir, que quien ponga en movimiento el aparato jurisdiccional, a través del derecho de acción, y en ejercicio de los medios de control señalados en el mencionado estatuto, debe ceñirse a unos formalismos mínimos para la debida presentación de la demanda, a fin que el Juez se pronuncie sobre su admisibilidad.

Con relación a los requisitos establecidos por la Ley para que la relación jurídico – procesal nazca válidamente, se debe puntualizar, que al igual que otros medios de control, la demanda con pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho debe incoarse dentro de un término perentorio, concedido por la ley para el titular de la acción, a fin que no opere el fenómeno jurídico de la caducidad.

Se tiene entonces que, la caducidad es concebida como aquél fenómeno de carácter procesal mediante la cual, se sanciona a la parte interesada por promover y ejercer el derecho de acción de manera tardía, trayendo como consecuencia, la imposibilidad de acceder a la administración de justicia, en otras palabras, "la caducidad ocurre por la inactividad de quien tiene el deber de demandar en el tiempo permitido para hacerlo, para

¹³ Consejo de Estado, Sección Tercera, M.P.: Dr. Enrique Gil Botero, sentencia del 13 de junio de 2013, Radicado No. 07001-23-31-000-2001-01356-01 (25712)

no perder el derecho de ejercer la acción, lo cual no genera un pronunciamiento de fondo por parte de las autoridades judiciales".

El inciso 2° literal d) artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, señala que, la demanda deberá ser presentada, so pena de que opere la caducidad, en los siguientes términos:

"d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales".

Sobre el particular, la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado ha enfatizado¹⁴:

"Para que opere el fenómeno jurídico de la caducidad, sólo bastan el transcurso del tiempo y el no ejercicio de la acción, y una vez iniciado el término, con la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto según el caso, lo que ocurra de ahí en adelante no tiene la facultad para modificar el plazo perentorio señalado por la ley. En consecuencia, una vez ocurrida la caducidad, la actuación administrativa queda en firme y para el afectado ya no tiene incidencia alguna la declaratoria de nulidad de la normatividad en que se fundó"

Pues bien, descendiendo al caso sub-judice se tiene:

Que el artículo 312 de la Ley 1819 de 2016¹⁵ (vigente para la época de la expedición del recurso de reconsideración) prevé:

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección Segunda, Sentencia del 14 de mayo de 2009. CP Dr. Alfonso Vargas Rincón.

¹⁵ Artículo 312. Notificación electrónica. Los actos administrativos que profiera la UGPP en los procesos de determinación de obligaciones y sancionatorios de las contribuciones parafiscales de la protección social y de cobro coactivo, podrán notificarse a la dirección electrónica que informe el aportante de manera expresa.

Una vez el aportante informe la dirección electrónica a la UGPP, todos los actos administrativos proferidos con posterioridad a ese momento, independientemente de la etapa administrativa en la que se encuentre el proceso, serán notificados a esa dirección hasta que el aportante informe de manera expresa el cambio de dirección.

Se entenderá surtida la notificación electrónica el octavo día hábil siguiente a aquel en que se reciba el acto administrativo en la dirección electrónica informada por el aportante, de acuerdo con lo certificado por la UGPP.

Para todos los efectos legales los términos se computarán a partir del día hábil siguiente a aquel en que quede notificado el acto de conformidad con la presente disposición.

Cuando el interesado no pueda acceder al contenido del mensaje de datos por razones inherentes al mismo, deberá informarlo a la Unidad a más tardar el octavo día hábil siguiente a aquel en que se recibió el correo electrónico, la UGPP previa evaluación del hecho, procederá a enviar el acto administrativo a través de correo electrónico. En este caso, la notificación se entenderá surtida para efectos de los términos de la Unidad, el octavo día hábil siguiente al recibo del primer correo electrónico del acto administrativo y para el aportante, el término para responder o impugnar se contará a partir del día hábil siguiente a la fecha en que el acto le sea efectivamente notificado por medio electrónico.

Si a pesar de lo anterior el aportante no puede acceder al mensaje de datos o no se pudiere notificar por problemas técnicos de la Administración, se podrán utilizar las otras formas previstas en la ley para la notificación.

Parágrafo. En todos los casos en que la notificación electrónica o la notificación surtida por los otros medios previstos en la ley, se haya realizado más de una vez, los términos para efectos de la administración y para el aportante, se contarán a partir de la primera notificación realizada en debida forma.

- Que los actos administrativos que profiera la UGPP en los procesos de determinación de obligaciones y en los procesos sancionatorios podrán notificarse a la dirección electrónica que informe expresamente el aportante.
- Que, una vez informada la dirección, todos los actos de notificación a esa dirección, a menos que el aportante informe de manera expresa el cambio de dirección electrónica.
- Que la notificación electrónica se entenderá surtida al octavo día hábil siguiente a aquel en que se reciba el acto administrativo en la dirección electrónica informada por el aportante. Para todos los efectos, los términos se computarán a partir del día hábil siguiente a aquel en que se notifique el acto.

Teniendo en cuenta el inciso 4 de la Ley 1819 de 2016, vigente para la época de los hechos disponía que la notificación "Se entenderá surtida la notificación electrónica el octavo día hábil siguiente a aquel en que se reciba el acto administrativo en la dirección electrónica informada por el aportante, de acuerdo con lo certificado por la UGPP, se tiene, que la notificación se realizó el 28 de junio de 2018, por lo que, quedó surtida el 11 de julio de 2018, teniendo en cuenta se entenderá surtida la notificación al octavo día hábil en que se reciba el acto administrativo, fecha a partir de la cual el actor contaba con el término de 4 meses para iniciar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, término que feneció el 11 de noviembre de esa anualidad.

En ese orden de ideas, tenemos que, la Resolución No. RDC – 2018 – 00526 del 26 de junio de 2018, fue notificada el 11 de julio de 2018, por lo que de conformidad con lo previsto en el inciso 2 del artículo 138 del C.P.A.C.A., el término de caducidad del medio de control transcurrió entre el 12 de julio de 2018 y el 12 de noviembre de 2018, así las cosas, como quiera que, la demanda se presentó el 07 de junio de 2019, esto es, por fuera del término indicado, según consta en acta de reparto, es decir, por fuera de los 4 meses que establece la norma aludida, habrá de declararse probada la excepción de caducidad propuesta por la parte demandada.

En conclusión; Se tiene que, las notificaciones surtidas por la entidad demandada dentro del procedimiento administrativo tributario, se realizaron con apego a la normatividad vigente y aplicable a este tipo de procedimiento, sin que se vislumbre una violación del debido proceso al demandante.

Así mismo, se concluye, que en el presente caso operó el fenómeno de la caducidad de la acción en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, por cuanto la demanda fue presentada por fuera de los cuatro (4) meses que establece la norma (Art. 164 de la Ley 1437 de 2011)

Radicado No. 08001-3333-006-2019-00136-00
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
Demandante: Raúl Correa Pinillos
Demandado: UGPP

5. Condena en Costas

Finalmente, el Juzgado no condenará en costas, en razón que la parte vencida no asumió en el proceso una conducta que la hiciera merecedora a ello, tal como el haber incurrido en temeridad, irracionalidad absoluta de su pretensión, en dilación sistemática del trámite o en deslealtad.

En mérito de lo expuesto, **el Juzgado Sexto (06) Administrativo Oral del Circuito de Barranquilla**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

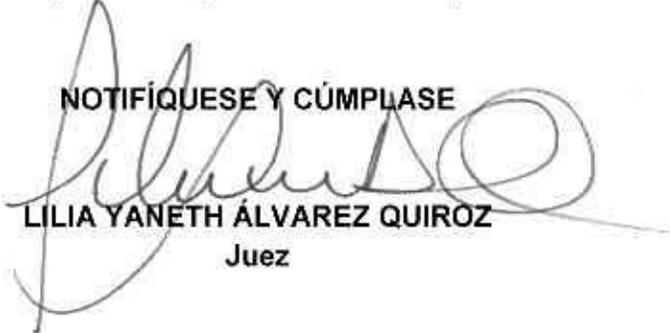
PRIMERO: DECLARAR probada la excepción de caducidad de la acción propuesta por la entidad demandada UGPP, por las razones expuestas en la motiva.

SEGUNDO: Sin costas en esta instancia.

TERCERO: NOTIFICAR personalmente esta providencia a la señora Procuradora agente del Ministerio Público ante este Juzgado.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, **ARCHIVASE** el expediente.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE


LILIA YANETH ÁLVAREZ QUIROZ

Juez

L.P.M