



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

**CONSEJERO PONENTE: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**

**Bogotá D.C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil veinte (2020)**

**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Radicación:** 05001-23-33-000-2019-01480-01 (25051)  
**Demandante:** IMBOCAR S.A.S  
**Demandado:** UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN  
PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA  
PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP

**Temas:** Resuelve conflicto de competencia

**AUTO INTERLOCUTORIO**

Se decide el conflicto de competencia negativo, surgido entre el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Cuarta – Subsección B y el Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Segunda de Oralidad.

**ANTECEDENTES**

**1.** Imbocar S.A.S., por medio de apoderado, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presentó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca demanda contra la UGPP, para que se declare la nulidad de la Liquidación Oficial No. RDO-781 del 18 de septiembre de 2015, proferida por la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social y la Resolución No. RDC-563 del 16 de septiembre de 2016, por medio de la cual la Dirección de Parafiscales de la UGPP resolvió recurso de reconsideración.

Proceso que fue admitido mediante auto del 30 de marzo de 2017<sup>1</sup> por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Cuarta – Subsección B.

**2.** Mediante providencia del 31 de enero de 2019 (fls.222 a 224) el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Cuarta – Subsección B consideró que “si se tiene en cuenta que el domicilio fiscal de la parte actora (contribuyente) es la ciudad de Medellín, es en esa jurisdicción territorial donde presentaron y/o debieron presentarse las declaraciones mensuales de aportes parafiscales”. Por lo tanto, declaró la falta de competencia y dispuso remitir el expediente al Tribunal Administrativo de Antioquia, que estimó era competente para conocer el asunto.

Contra la anterior providencia la demandante presentó recurso de reposición, el cual fue resuelto por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante auto del 21 de marzo de 2019<sup>2</sup>, en el que se decide no reponer.

**3.** Mediante providencia del 12 de septiembre de 2019 (fls.257 a 260), el Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Segunda de Oralidad, declaró que no era el competente para conocer del presente caso, sino el Tribunal Administrativo de Cundinamarca porque, (i) en primer lugar, fue en la ciudad de Bogotá donde se profirió la Liquidación Oficial y la Resolución que la confirmó, y (ii) en segundo lugar, se trajo la litis y las partes no alegaron la falta de competencia “por lo que la competencia quedó radicada en cabeza del juez que inició su conocimiento”. Lo anterior, porque la falta de competencia por factores distintos del subjetivo y funcional, es prorrogable cuando no se reclame en tiempo, de conformidad con el artículo 16 del CGP.

Motivo por el cual, remitió el expediente al Consejo de Estado para que definiera el conflicto de competencia negativo.

---

<sup>1</sup> Folios 138 y 139 del expediente.

<sup>2</sup> Folios 243 a 246 del expediente.

4. Una vez recibido el proceso en esta Corporación, mediante proveído del 9 de diciembre de 2019 se ordenó correr traslado a las partes para que presentaran sus alegatos, según lo dispuesto en el artículo 158 del CPACA (fl.267).

## CONSIDERACIONES

1. El conflicto de competencia suscitado entre los dos Tribunales se centra en que, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca considera que la competencia, por razón del territorio, se determina en este asunto por el lugar donde se presentó o debieron presentar las declaraciones, en este caso, la ciudad de Medellín; entre tanto, el Tribunal Administrativo de Antioquia, estima que el competente es el Juez que admitió y conoció inicialmente del proceso, es decir, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

2. Como en el presente caso se trata de un tributo, la norma expresamente aplicable para determinar la competencia territorial es el numeral 7 del artículo 156 del CPACA, que dispone:

***“ARTICULO 156. COMPETENCIA POR RAZÓN DEL TERRITORIO. Para la determinación de la competencia por razón del territorio, se observarán las siguientes reglas:***

*(...)*

*7. En los que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, tasas y contribuciones nacionales, departamentales, municipales o distritales, se determinará por el lugar donde se presentó o debió presentarse la declaración, en los casos en que ésta proceda; en los demás casos, donde se practicó la liquidación.”*

De esa norma se establece que la competencia por el factor territorial en materia tributaria se determina por el lugar donde se presentó o debió presentarse la declaración, en los casos en que ésta proceda. En los demás casos, donde se practicó la liquidación.

De conformidad con el artículo 7 del Decreto 3033 de 2013<sup>3</sup>, la declaración tributaria para las autoliquidaciones y pagos de los aportes al sistema de

---

<sup>3</sup> Artículo 7°. Mecanismo de pago de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social. Artículo compilado en el artículo 2.12.1.7 del Decreto Único Reglamentario 1068 de 2015. El pago de los recursos correspondientes a las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social y las sanciones correspondientes se realizará haciendo uso de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA). La entidad que tenga a su cargo la administración de la planilla, debe implementar los ajustes y

protección social, corresponde a la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes –PILA-. El artículo 3º del Decreto 3667 de 2004 señala que la presentación de la planilla puede efectuarse de forma física o a través de medios electrónicos y, que en este último caso, debe ajustarse a lo dispuesto por la Ley 527 de 1999.

El artículo 25 de la Ley 527 de 1999<sup>4</sup> dispone que el mensaje de datos se tiene por expedido en el lugar donde el iniciador tenga su establecimiento y por recibo en el lugar donde el destinatario tenga el suyo.

Establecido lo anterior, se observa que la UGPP en el procedimiento de fiscalización revisó las declaraciones presentadas por el contribuyente a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA)<sup>5</sup>.

Así las cosas, toda vez que la demandante tiene su domicilio en Medellín<sup>6</sup>, se concluye que las declaraciones presentadas en forma electrónica, fueron expedidas desde esa ciudad según el artículo 25 de la Ley 527 de 1999<sup>7</sup>.

Por eso, la competencia por razón del territorio se determina por el lugar donde se presentó la declaración o debió presentarse la misma, esto es, la ciudad de Medellín.

Es cierto que en esta materia se aplica el principio de la prorrogabilidad de la competencia previsto en el artículo 16 del CGP respecto del factor territorial. Pero no es menos cierto que “reclamar en tiempo” la competencia por dicho factor supone que la oportunidad precluye celebrada la audiencia inicial, toda vez que en ella el juez de oficio puede declararla. Eso explica que atendiendo las circunstancias fácticas de este caso, se radique la competencia en el Tribunal Administrativo de Antioquia.

---

cambios solicitados, a más tardar dentro de los treinta (30) días calendario siguiente a la fecha de radicación de la respectiva solicitud por parte de la UGPP.

<sup>4</sup> Artículo 25. De no convenir otra cosa el iniciador y el destinatario, el mensaje de datos se tendrá por expedido en el lugar donde el iniciador tenga su establecimiento y por recibido en el lugar donde el destinatario tenga el suyo. Para los fines del presente artículo:

a) Si el iniciador o destinatario tienen más de un establecimiento, su establecimiento será el que guarde una relación más estrecha con la operación subyacente o, de no haber una operación subyacente, su establecimiento principal;

b) Si el iniciador o el destinatario no tienen establecimiento, se tendrá en cuenta su lugar de residencia habitual.

<sup>5</sup> Folio 92 del expediente.

<sup>6</sup> De conformidad con el Registro Único Tributario – RUT aportado en la demanda (fl. 36)

<sup>7</sup> Se reitera el criterio expuesto por esta corporación en auto del 29 de marzo de 2019, exp. 24287 C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

3. Por lo anterior, el Tribunal Administrativo competente para conocer del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia, es el de Antioquia, en concordancia con la regla de competencia territorial prevista en el numeral 7 del artículo 156 del CPACA, y la jurisprudencia de esta Corporación.

En mérito de lo expuesto, el Despacho **resuelve:**

1. **Declarar** que el competente para conocer del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de la referencia, promovido por Imbocar S.A.S., es el Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Segunda de Oralidad.
2. **Remitir** por Secretaría el expediente al Tribunal Administrativo de Antioquia – Sala Segunda de Oralidad, para lo de su cargo; y enviar copia de esta providencia al Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Cuarta – Subsección B, para su información.

**Notifíquese y cúmplase,**

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**