



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

CONSEJERO PONENTE: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

Bogotá D.C., veintiocho (28) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 25000-23-37-000-2016-01275-01 (24472)
Demandante: J.A. ZABALA Y CONSULTORES ASOCIADOS S.A.S.
Demandado: SECRETARÍA DE HACIENDA DISTRITAL DE BOGOTÁ

Temas: Excepción de inepta demanda: Es válida la notificación en la recepción del edificio.
Demanda *per saltum*: no procede cuando operó la caducidad.

AUTO INTERLOCUTORIO

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto interlocutorio proferido por la Subsección A de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la audiencia inicial celebrada el 15 de febrero de 2019, mediante el cual declaró probadas las excepciones de caducidad e inepta demanda, y en consecuencia, declaró el fin del proceso.

ANTECEDENTES

1. La Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá profirió la Liquidación Oficial de Revisión 1415DDI091176 del 21 de noviembre de 2014 en contra de J.A. Zabala y Consultores S.A.S., en la que determinó un mayor valor del Ica e impuso una sanción por inexactitudes de las declaraciones correspondientes a los bimestres 1, 3, 4 y 6 del año gravable 2012.
2. La sociedad presentó recurso de reconsideración contra la anterior decisión el 27 de enero de 2015, pero fue inadmitida por la entidad territorial mediante el Auto 2015EE19281 del 4 de febrero de 2015 porque lo consideró extemporáneo.
3. La contribuyente presentó recurso de reposición contra la anterior decisión el 6 de febrero de 2015. Sin embargo, la decisión anterior fue confirmada con el Auto 2015EE2352 del 9 de febrero de 2015.
4. J.A. Zabala y Consultores Asociados S.A.S. presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá el 27 de enero de 2016, donde formuló las siguientes pretensiones:

*“1. Que se declare la **nulidad** de la Resolución N° 1415DDI091176, por las irregularidades presentadas en la notificación de la misma, que desconocieron la aplicación de normas de orden superior.*

2. Que se declare la nulidad del Auto 2015EE19281 del 4 de febrero de 2015 por medio de la cual se inadmitió el Recurso de Reconsideración presentado en contra de la Resolución N° 1415DDI091176 por desconocer la aplicación de normas de orden superior.

3. Que se declare la nulidad del Auto 2015EE23052 del 9 de febrero de 2015 que no fue notificado sino hasta el 26 de octubre de 2015 y por medio del cual se confirmó la inadmisión del recurso de reconsideración al no haber sido notificado en debida forma.

*4. Que como consecuencia de lo anterior se ordene el restablecimiento del derecho al debido proceso de **J.A. Zabala y Consultores Asociados S.A.S.***

*5. Que como consecuencia de lo anterior se ordene a la Secretaría de Hacienda la eliminación de **J.A. Zabala y Consultores Asociados S.A.S.** de la lista de DEUDORES MOROSOS DEL ESTADO de la Contaduría General de la Nación.*

6. Que como consecuencia de lo anterior, se condene al Distrito Capital de Bogotá – Secretaría de Hacienda Distrital al pago de los perjuicios morales ocasionados por el reporte que hicieron ante la Contraloría

*General de la Nación en contra de **J.A. Zabala y Consultores Asociados S.A.S.** como deudora del Estado.*

*7. Que se condene al Distrito Capital de Bogotá – Secretaría Distrital de Integración Social al pago de **las costas del proceso y agencias en derecho***¹.

PROVIDENCIA APELADA

La Subsección A de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante auto proferido en la audiencia inicial celebrada el 15 de febrero de 2019, declaró probadas las excepciones de caducidad e ineptitud de la demanda y, en consecuencia, declaró el fin del proceso.

Respecto a la primera excepción, señaló que la Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá trató de notificar el auto que negó la reconsideración mediante correo en la dirección suministrada por la contribuyente en el memorial de interposición del recurso. No obstante, el mensajero devolvió el correo con la anotación de que se rehusó su recepción el 13 de febrero de 2015.

Esta situación habilitó a la administración para realizar la notificación mediante aviso publicado en su página web el 2 de marzo de 2015, por lo que el término de caducidad finalizó el 3 de julio del mismo año.

La solicitud de conciliación extrajudicial fue presentada el 18 de diciembre de 2015 y la demanda fue presentada el 27 de enero de 2016, es decir cuando ya había operado el fenómeno de la caducidad.

Aunque la actora asegura que no es cierto que la correspondencia no fue recibida porque en esa misma dirección se han recibido notificaciones de otros actos administrativos expedidas por la Secretaría de Hacienda Distrital, este punto no puede ser resuelto porque esos otros actos no son objeto del debate en el proceso de la referencia.

De otro lado, el Tribunal señaló que la liquidación oficial de revisión fue debidamente notificada mediante correspondencia entregada en la recepción del inmueble donde está ubicada su oficina el 25 de noviembre de 2014, según lo admitió el Consejo de Estado en la sentencia del 29 de junio de 2017.

Por este motivo el plazo para presentar el recurso de reconsideración venció el domingo 25 de enero de 2015, que por ser un día inhábil, se extendió hasta el lunes 26 del mismo mes y año. Pese a lo anterior, el recurso de reconsideración fue ejercido el día martes 27 de enero de 2015, por lo que fue extemporáneo.

¹ Folios 1 a 2 del expediente.

Así las cosas, no fue debidamente agotado el recurso administrativo obligatorio de reconsideración, por lo que también está probada la excepción de inepta demanda.

RECURSO DE APELACIÓN

J.A. Zabala y Consultores Asociados S.A.S. indicó que la entidad territorial trató de realizar la notificación por correo del acto que dio fin al trámite administrativo con base en el Decreto 807 de 1993, lo que desconoció que esta disposición fue derogada por el artículo 12 del Acuerdo 469 de 2011.

Este acuerdo señala que los actos que resuelven recursos deben notificarse personalmente o por edicto, de modo que no era procedente la notificación por correo. Es decir, que reiteró lo establecido en el artículo 565 del Estatuto Tributario, que anteriormente también era aplicable por la remisión prevista en el Decreto 1421 de 1993.

Así las cosas, el Auto 2015EE23052 del 9 de febrero de 2015 fue indebidamente notificado mediante aviso publicado en la página web de la autoridad con fundamento en la devolución del correo, lo que le impidió conocer su contenido.

El auto en referencia sólo fue notificado personalmente el 26 de octubre de 2015, luego de que el apoderado de la sociedad se acercó a las instalaciones de la Secretaría de Hacienda de Bogotá para indagar los motivos de su inclusión en la lista de deudores morosos del Estado por parte de la Contaduría General de la Nación.

Además, debe tenerse en cuenta que la solicitud de conciliación prejudicial suspendió el término de caducidad entre el 15 de diciembre de 2015 y el 15 de enero de 2016.

Por lo expuesto, la demanda fue oportunamente presentada el día 27 de enero de 2016.

En cuanto a la excepción de inepta demanda, la sentencia del 29 de junio de 2017 del Consejo de Estado, invocada por el Tribunal como precedente, consideró que la notificación por correo entregado en la recepción de un edificio no es válida si el contribuyente demuestra que no tuvo conocimiento efectivo del contenido del acto administrativo.

En el caso bajo examen, el mensajero entregó en recepción el correo el 25 de noviembre de 2014, pero no dejó en la copia del contribuyente ninguna constancia de la fecha en que la recepción recibió el documento.

Por lo anterior, la notificación debe entenderse surtida desde que la sociedad recibió la notificación en la oficina el 27 de noviembre de 2014, lo que hace oportuno el recurso de reconsideración.

TRASLADO

La Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá afirmó que la actuación surtida cumplió con la ley y respetó los derechos del contribuyente, según se probó con los hechos relatados en la contestación de la demanda.

Además, precisa que las notificaciones fueron surtidas con base en lo dispuesto en el Acuerdo 469 de 2011 porque era la norma vigente en ese momento.

CONSIDERACIONES

1. Sobre el agotamiento del recurso de reconsideración

1.1. El artículo 161 del CPACA establece el presupuesto procesal consistente en agotar los recursos que sean obligatorios de acuerdo con la ley, siempre que se pretenda la nulidad de un acto administrativo de carácter particular².

Se resalta el recurso debe haber sido *“ejercido y decidido”*. Esto significa que para agotar los recursos administrativos obligatorios se deben interponer por el interesado cumpliendo la totalidad de los requisitos legales, pues de lo contrario no podrá ser resuelto de fondo por la administración y, ante la ausencia de su pronunciamiento, no se entenderá cumplido este requisito de procedibilidad.

Empero, esta regla no es absoluta porque cuando sea la misma administración la que impida interponer el recurso con el cumplimiento de esos requisitos legales, el presupuesto procesal estudiado no será exigible al administrado, según lo ordena la misma norma.

1.2. La contribuyente aceptó en la demanda que la Liquidación Oficial de Revisión 1415DDI091176 del 21 de noviembre de 2014 fue notificada mediante correo entregado en la recepción del edificio ubicado en la dirección suministrada por ella el día 25 de noviembre de 2014³.

Estos hechos también están probados por el sello de la recepción impuesto en la guía del correo⁴ y por la constancia expedida por empresa Envía Colvanes S.A.⁵.

² Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011. Artículo 161. Numeral 2.

³ Folio 3 del expediente.

⁴ Folio 232 del expediente.

⁵ Folio 242 del expediente.

No obstante, la apelante sostuvo que este acto fue indebidamente notificado porque en la copia que le fue entregada no hay ningún sello de la recepción que indique la fecha de recibo, por lo que se debe tener por notificada el 27 de noviembre de 2016, día en que la recepción entregó el documento en su oficina.

1.3. En casos similares, esta Sección señaló que la entrega del correo en la recepción de un edificio no hace ineficaz la notificación porque basta la entrega en la dirección suministrada por el contribuyente⁶, de modo que *“las labores de coordinación interna de manipulación de los actos una vez recibidos son un asunto ajeno a la Administración, que una vez entregado el acto en la dirección informada lo tiene por debidamente notificado”*⁷.

Así las cosas, el hecho que la recepción no haya entregado la copia del acto administrativo el mismo día en la oficina de la sociedad no es un hecho imputable a la administración y, por lo tanto, no invalida la notificación.

1.4. Por lo expuesto, el término de dos (2) meses previstos en el artículo 720 del Estatuto Tributario para presentar el recurso de reconsideración⁸, norma aplicable en los procedimientos tributarios del orden territorial en virtud de la Ley 788 de 2002⁹, debe ser contabilizado a partir del 25 de noviembre de 2014.

Esto significa que la sociedad demandante tenía hasta el domingo 25 de enero de 2015 para presentar el recurso de reconsideración, que por ser inhábil se extiende hasta el lunes 26 del mismo mes y año.

Pese a lo anterior, el recurso de reconsideración fue interpuesto el 27 de enero de 2015¹⁰, es decir que incumplió el requisito legal de la oportunidad.

1.5. En este orden de ideas, la excepción de inepta demanda está probada en la medida que no se cumplió con el presupuesto procesal del agotamiento de los recursos administrativos obligatorios.

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 13001-23-31-000-2010-00885-01(19886). Sentencia del 6 de agosto de 2015. C.P.: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 25000-23-27-000-2006-01343-01 (17597). Sentencia del 10 de febrero de 2011. C.P. William Giraldo Giraldo. Esta cita fue reiterada en Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 05001-23-31-000-2011-01903-01 (21908). Sentencia del 29 de junio de 2017. C.P.: Milton Chaves García.

⁸ Estatuto Tributario. Artículo 720. Modificado por la Ley 6 de 1992. Artículo 67.

⁹ Cfr. Ley 788 de 2002. Artículo 59.

¹⁰ Folio 27 del expediente.

1.6. De otro lado, se pone de presente que la apelante también alegó que existió una indebida notificación del acto que resolvió la reposición contra el acto que inadmitió el recurso de reconsideración.

Sin embargo, este hecho resulta irrelevante en el caso bajo examen porque está demostrado que el recurso de reconsideración fue interpuesto inoportunamente por la sociedad demandante.

2. Sobre la imposibilidad de interpretar la demanda como presentada *per saltum* porque operó el fenómeno de la caducidad

2.1. Aunque no fue agotado el recurso de reconsideración, el artículo 720 del Estatuto Tributario establece otra excepción al presupuesto procesal de agotamiento de los recursos obligatorios, que consiste en la demanda *per saltum*.

En efecto, dicha norma establece expresamente que el contribuyente podrá prescindir del recurso de reconsideración contra la liquidación oficial cuando haya respondido en debida forma al requerimiento especial, caso en el que podrá acudir directamente ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo¹¹.

Sin embargo, como lo destacó esta Sección, la misma norma señala que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho debe ser ejercida dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación del acto de liquidación oficial. Es decir, antes del cumplimiento del término de caducidad¹².

2.2. En el caso bajo examen, se reitera, está probado que la Liquidación Oficial de Revisión 1415DDI091176 del 21 de noviembre de 2014 fue notificada mediante correo entregado en la recepción del edificio ubicado en la dirección suministrada por ella el día 25 de noviembre de 2014¹³.

Lo anterior significa que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho podía ser presentada hasta el jueves 26 de marzo de 2015.

No obstante, la demandante presentó la solicitud de conciliación extrajudicial el 18 de diciembre de 2015¹⁴ y la demanda fue presentada el 27 de enero de 2016¹⁵, cuando ya había operado el fenómeno de la caducidad.

2.3. Como consecuencia de lo anterior, la excepción de caducidad también está probada, lo que impide interpretar que la demanda fue ejercida *per satum*.

¹¹ Cfr. Estatuto Tributario. Artículo 720. Parágrafo. Adicionado por la Ley 223 de 1995. Artículo 283.

¹² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 08001-23-31-000-2011-01252-01 (20311). C.P.: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

¹³ Folio 3 del expediente.

¹⁴ Folio 46 del expediente.

¹⁵ Folio 49 del expediente.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, por medio de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta,

RESUELVE

1. **Confirmar** el auto apelado
2. **Devolver** el expediente al tribunal de origen para lo de su competencia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Esta sentencia se estudió y aprobó en sesión celebrada en la fecha.

**JULIO ROBERTO PIZA
RODRÍGUEZ**
Presidente de la Sección

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL
BASTO**

MILTON CHAVES GARCÍA

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ
RAMÍREZ**