



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

CONSEJERO PONENTE: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

Bogotá, 6 de febrero de 2020

Radicación: 76001-23-33-000-2017-01854-01 (25112)
Demandante: Carlos Virgilio Contreras
Demandados: DIAN

Temas: Excepción de inepta demanda, por insuficiencia del concepto de violación de la demanda

Decide recurso de apelación contra auto

La Sala Unitaria decide el recurso de apelación interpuesto por el señor Carlos Virgilio Contreras contra el auto del 14 de noviembre de 2019, proferido, en audiencia, por la magistrada ponente del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que, entre otras cosas, declaró no probada la excepción de inepta demanda, por insuficiencia del concepto de violación.

ANTECEDENTES

Demanda

El señor Carlos Virgilio Contreras, mediante apoderada judicial, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, demandó *(i)* el requerimiento especial 152382015000017 del 4 de noviembre de 2015; *(ii)* la Liquidación oficial 15242016000013 del 15 de julio de 2016, expedida por el Jefe de la División de Gestión de Liquidación de la DIAN, y *(iii)* la Resolución 00083 del 14 de julio de 2017, que resolvió el recurso de reconsideración contra la liquidación.

A título de restablecimiento del derecho, el demandante solicitó que se declare la firmeza de la declaración de renta del año 2012.

Contestación de la demanda

En oposición, la DIAN propuso la excepción previa de ineptitud de la demanda, por haberse demandado el requerimiento especial, que es un acto de mero trámite, y por insuficiencia del concepto de violación.

Frente a la insuficiencia del concepto de violación (que es la excepción que fue objeto de apelación), la DIAN explicó que la demandante no propuso ningún cargo frente a la liquidación oficial de revisión, es decir, que no expuso con claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, las razones por las que el acto administrativo es contrario a las normas invocadas en la demanda. Que no basta aludir a la extemporaneidad del requerimiento especial, que es un acto de trámite, para entender cumplido la explicación del concepto de violación.

Auto recurrido

La magistrada sustanciadora del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, por auto del 14 de noviembre de 2019, proferido en audiencia, entre otras cosas, declaró no probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda, por insuficiencia del concepto de violación.

En concreto, manifestó que se cumple el requisito del artículo 162-4 del CPACA, habida cuenta de que, con fundamento en los artículos 705, 706 y 714 del ET, en el concepto de violación se alude a la firmeza de la declaración de renta del año 2012, a la extemporaneidad del requerimiento especial y la nulidad de la liquidación oficial, por falta de competencia, según el artículo 730 *ib.*

Recurso de apelación

La DIAN insistió en que la parte actora debió formular cargos específicos de nulidad contra los actos demandados, particularmente, contra el acto que desató el recurso de reconsideración, mas no contra el requerimiento especial, que es lo que realmente se propuso en la demanda (f. 125, DVD, min. 10:05).

Oposición

La parte actora se opuso a la apelación (f. 125, DVD, min. 17:52), pues la demanda sí cumple con el requisito de explicar el concepto de violación. Que, principalmente, la demanda se funda en la falta de competencia temporal de la DIAN para expedir la liquidación oficial.

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.

En el *sub lite*, la decisión apelada fue proferida, en audiencia, por la magistrada ponente del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y, por ende, la Sala Unitaria es competente para conocer el recurso de apelación interpuesto por la DIAN, según la tesis de esta Sección, por cuanto se declaró no probada la excepción de inepta demanda, por ausencia del concepto de violación.

2. Para resolver la apelación, es necesario referirse al cumplimiento del requisito de identificar en la demanda no solo las normas vulneradas por el acto administrativo, sino de ofrecer el concepto de violación, a partir de lo que ha interpretado la jurisprudencia de esta Sección¹:

(...) el artículo 162-4 de la Ley 1437 establece que en la demanda en la que se impugne un acto administrativo debe identificarse las normas violadas y explicarse el concepto de la violación.

En las demandas de impugnación (esto es, las que están dirigidas a cuestionar la legalidad de los actos administrativos particulares y de los actos normativos o reglamentos), como son la de nulidad simple, la nulidad por inconstitucionalidad y la de nulidad y restablecimiento del derecho, ese requisito se cumple cuando, fuera de identificar las normas violadas y la causal de

¹ Sentencia del 10 de septiembre de 2015, expediente 110010326000201400054 00 (21025), acumulado con otros, MP Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

nulidad, el actor explica y sustenta las razones por las que estima que el acto debe anularse.

Es decir, en esas demandas se plantean acusaciones no tanto contra la administración, sino contra el propio acto administrativo. Las acusaciones vienen a ser una especie de tipo, esto es, la invocación de la conducta u omisión que genera la nulidad o invalidez del acto administrativo. Dichas acusaciones son finalmente las llamadas causales de nulidad del acto administrativo, previstas en el artículo 137 de la Ley 1437, a partir, sin duda, de los elementos de existencia y validez del acto administrativo: **(i)** órgano competente; **(ii)** formas y procedimiento; **(iii)** motivo y motivación; **(iv)** finalidad, y **(v)** objeto o contenido.

(...) Vistos desde el punto de vista negativo, esos elementos configuran, en mayor o menor grado, las causales de nulidad del acto administrativo y del reglamento: la incompetencia del funcionario o del órgano; la expedición irregular —que incluye la falta de motivación y las violaciones del derecho de defensa—, la falsa motivación, la desviación de poder y la violación de la ley, que, a su vez, ocurre por inaplicación, indebida aplicación e interpretación errónea de la norma de sujeción.

En esa dinámica, lo ideal sería que en la demanda se invoque la causal de nulidad y se planteen argumentos serios, suficientes y pertinentes que la demuestren. Esto es, habría que formular una acusación que técnicamente aluda a los elementos del acto administrativo y conceptualmente a las causales de nulidad. Justamente a eso se refiere el artículo 162-4 de la Ley 1437, cuando dice que el actor debe exponer el concepto de violación que sustente la pretensión de nulidad, ora frente a un acto administrativo particular, ora frente a uno general o a un reglamento.

Esa exigencia suele ser más fuerte para la demanda de nulidad y restablecimiento, cuya presentación es por conducto de apoderado judicial, que se supone tiene el conocimiento y capacidad necesarios para presentarla de manera debida. En cambio, la exigencia es más flexible en las acciones de simple nulidad porque las puede presentar «cualquier persona», en los términos del artículo 137 *ibídem* (en igual sentido el artículo 135 del CPACA). Y por tratarse de una acción pública, que no exige mayores rigorismos, el juez administrativo puede hacer uso de la facultad de interpretar la demanda para determinar si los argumentos ofrecidos cumplen con los requisitos de suficiencia, claridad y pertinencia, y, en todo caso, debe privilegiar el derecho de tutela judicial efectiva para examinar la legalidad del acto acusado, a partir del entendimiento de los argumentos que sustentan la demanda.
(...)

Pues bien, en el *sub lite*, la Sala Unitaria comparte la conclusión del *a quo*, ya que es cierto que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho

cumplió el requisito de identificar las normas vulneradas y exponer el concepto de violación.

En efecto, en la demanda se invocaron como violados los artículos 6, 29, 83, 228 y 363 de la Constitución, y 683, 684, 688, 705, 706, 710, 714, 730 y 779 del ET y en el concepto de violación se aludió a la firmeza de la declaración de renta del año 2012, a la extemporaneidad del requerimiento y especial y a la falta de competencia temporal de la DIAN para proferir la liquidación oficial. Al desarrollar tales argumentos, el demandante explicó las razones por las que pretende la nulidad de los actos de la administración tributaria.

Siendo así, el despacho considera que los argumentos expuestos por el demandante cumplen con los requisitos de suficiencia, pertinencia y claridad, al paso que permiten que esta jurisdicción ejerza el respectivo control de legalidad de los actos demandados.

Se impone confirmar la providencia apelada.

Por lo expuesto, el despacho **RESUELVE:**

1. Confirmar el auto del 14 de noviembre de 2019, proferido, en audiencia, por la magistrada ponente del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que, entre otras cosas, declaró no probada la excepción de inepta demanda, por insuficiencia del concepto de violación.
2. Devolver el expediente al tribunal de origen.

Notifíquese y cúmplase,

Julio Roberto Piza Rodríguez