

**AGENCIA OFICIOSA – Representación en defensa de derecho de otra persona. Proceso de cobro coactivo / GERENTE GENERAL – Ante la ausencia total de éste el gerente suplente ejerce la representación de la sociedad / PROCESO DE COBRO COACTIVO – Cuando la actuación del agente oficioso es inválida la administración no debe pronunciarse de fondo**

La agencia oficiosa (también conocida como gestión de negocios ajenos) es el acto jurídico que permite que, sin que medie poder u delegación expresa de representación, se promueva la defensa de los derechos de una persona, que por ausencia o incapacidad, no puede ejercerla directamente ante una autoridad administrativa o judicial. La Sala advierte que, en el caso concreto, no era procedente que el abogado Rojas Giraldo actuara como agente oficioso de la sociedad demandante, en la medida que no se cumplían los presupuestos para esa forma especial de intervención. En efecto, es evidente que la ausencia temporal del gerente general no era razón suficiente para que se agenciaran los derechos de la sociedad, pues lo cierto es que, ante esa circunstancia, el gerente suplente podía actuar directamente en representación de la compañía o constituir apoderado para que presentara las excepciones contra el mandamiento de pago. De modo que bastaba la inscripción en el certificado de existencia y representación para que el gerente suplente ejerciera directamente la representación de la sociedad u otorgara poder a un abogado para que presentara las excepciones contra el mandamiento de pago. Siendo así, como la intervención del agente oficioso era inválida, lo procedente era que la administración no se pronunciara de fondo frente a las excepciones que propuso, pues se configuraba un auténtico caso de falta de poder para actuar. Queda, pues, desvirtuada la validez de la intervención del agente oficioso y, por ende, como se anunció, la Sala se abstendrá de examinar los demás argumentos del cargo de nulidad que propuso la demandante, que están dirigidos a demostrar la prosperidad de la excepción de falta de título ejecutivo.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CIVIL – ARTICULO 2304

#### **CONSEJO DE ESTADO**

#### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION CUARTA**

**Consejero ponente:** HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS

Bogotá D.C., veintisiete (27) de septiembre de dos mil doce (2012)

**Radicación número:** 76001-23-31-000-2005-01370-01(17874)

**Actor:** BUGUEÑA DE ASEO S.A. E.S.P.

**Demandado:** INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES

#### **FALLO**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la sociedad BUGUEÑA DE ASEO S.A. E.S.P. contra la sentencia del 4 de abril de 2008, dictada por el

Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que negó las pretensiones de la demanda.

### **ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS**

Los antecedentes administrativos que dieron lugar a la expedición de los actos aquí acusados se resumen así:

1. El 17 de junio de 2004, la Dirección Jurídica de la Seccional del Valle del Cauca del Instituto de Seguros Sociales libró mandamiento de pago N° 0099 contra la sociedad BUGUEÑA DE ASEO S.A. E.S.P., por valor de \$152.258.451, correspondiente a capital e intereses moratorios, cuyo título de recaudo era la liquidación de los aportes parafiscales a riesgos profesionales, certificada por el departamento financiero de dicha entidad.
2. El 5 de agosto de 2004, el abogado Humberto Rojas Giraldo, como agente oficioso de la empresa demandante, propuso las excepciones de falta de título ejecutivo y de falta de ejecutoria del mismo.
3. Mediante Resolución 0020/04 del 29 de noviembre de 2004, la Dirección Jurídica de la Seccional del Valle del Cauca del Instituto de Seguros Sociales rechazó de plano la intervención del agente oficioso y, en consecuencia, ordenó seguir adelante con la ejecución, por valor de \$148.183.388.00, suma que correspondía al consolidado de la obligación a cargo de la sociedad BUGUEÑA DE ASEO S.A. E.S.P.
4. Como contra la citada resolución no procedía ningún recurso, el 14 de diciembre de 2004, la sociedad actora, ahora, mediante apoderado judicial debidamente constituido, solicitó la nulidad del proceso de cobro coactivo.

5. Por Resolución 0027/04 del 10 de febrero de 2005, la Dirección Jurídica de la Seccional del Valle del Cauca del Instituto de Seguros Sociales rechazó la nulidad propuesta y, para el efecto, reiteró los argumentos expuestos en la Resolución 0020/04 del 29 de noviembre de 2004.

## **ANTECEDENTES PROCESALES**

### **1. La demanda**

La sociedad BUGUEÑA DE ASEO S.A. E.S.P., mediante apoderado judicial, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, formuló las siguientes pretensiones:

*“1.- Declarase (sic) la nulidad de los actos administrativos contenidos en las resolución (sic) No 0020 del 29 de noviembre/04 (sic), emanada del INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES, seccional del Valle del Cauca.*

*2.- Restablézcase el derecho de la empresa BUGUEÑA DE ASEO S.A ESP.*

*3.- Se ordena (sic) al INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES, restituirle a la parte actora, los dineros recibidos por concepto de Cobro Coactivo No. 00355-04, así como los intereses moratorios hasta el día en que se satisfaga el pago de la obligación contenida en esta Sentencia (sic).*

*4.- Se condena (sic) al INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES, a resarcir a la empresa BUGUEÑA DE ASEO S.A. ESP (sic) los perjuicios causados a consecuencia de las decisiones demandadas.*

*5.- Se condena (sic) al INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES a pagar las costas del proceso.”*

### **2. Normas presuntamente violadas y concepto de violación**

La parte actora invocó como vulneradas las siguientes normas:

- Estatuto Tributario: artículo 720;
- Ley 383 de 1997: artículo 54, y
- Decreto 1295 de 1994: artículo 16.

Para explicar el concepto de violación, la sociedad demandante propuso el cargo único de “*violación al debido proceso*” y expuso, en concreto, lo siguiente:

Que, conforme con el artículo 54 de la Ley 383 de 1997, las entidades administradoras del sistema de seguridad social integral tienen la obligación conjunta con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Superintendencia Nacional de Salud de ejercer el control a la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de los aportes que financian el sistema. Que para ejercer tales actividades las entidades pueden utilizar las facultades de fiscalización previstas en el libro V del Estatuto Tributario.

Que en el caso concreto, el Instituto de los Seguros Sociales debió aplicar integralmente el Estatuto Tributario en el proceso de cobro coactivo que se siguió contra la sociedad. Es decir, que debió requerir a la sociedad BUGUEÑA DE ASEO S.A. E.S.P. para que presentara la liquidación privada de aportes parafiscales y que si no se presentaba podía proferir la liquidación oficial de aforo de los aportes adeudados. Que, además, la liquidación de aforo debía notificarse para que la sociedad actora pudiera presentar el recurso de reconsideración. Que, cumplido ese procedimiento, se constituía el título ejecutivo que servía para iniciar el proceso de cobro coactivo.

Que, sin embargo, la administración omitió el procedimiento anterior e inició el proceso de cobro con la certificación expedida por el departamento financiero de la entidad y que, dos meses después de que se libró el mandamiento de pago, se envió “*una comunicación firmada por la Dra. Sonia I. Bueno D., hablando de **deuda presuntiva**, es decir es la demostración palmaria de la violación al debido proceso, porque no se puede dictar mandamiento de pago sin existir una obligación clara, expresa y actualmente exigible (sic)*”. Que esa omisión desconoció el debido proceso.

Que también se vulneró el debido proceso porque la administración “*hizo caso omiso del contenido de las normas sobre desafiliación automática que estaba obligado a cumplir y en particular del Decreto 1295 de 1994*”, que establece que el no pago de dos o más aportes genera la desafiliación automática del sistema de riesgos profesionales. Es decir, que si se hubiera procedido a la desafiliación de

los trabajadores de la empresa BUGUEÑA DE ASEO S.A. E.S.P. no se habría generado la obligación de pagar los aportes cobrados por la vía coactiva.

Que, por igual, se transgredió el debido proceso porque la administración rechazó la intervención oportuna que hizo el abogado Humberto Rojas Giraldo, que, en calidad de agente oficioso, propuso excepciones contra el mandamiento de pago. Que la intervención del agente oficioso se hizo en los términos del artículo 47 C.P.C y que, por tanto, el Instituto de Seguros Sociales debió aceptarla y examinar de fondo las excepciones de falta de título ejecutivo y de falta de ejecutoria del mismo.

### **3. Contestación de la demanda**

El Instituto de los Seguros Sociales, mediante apoderada judicial, contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones. Para el efecto, propuso la excepción de **“INEXISTENCIA DE CAUSAL QUE CONLLEVE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO”**.

Desde ya la Sala advierte que esa no es una auténtica excepción, pues no se propusieron hechos impeditivos, extintivos o modificatorios de las pretensiones de la demanda, sino que se trata de argumentos para defender la legalidad de los actos demandados. Por ende, tales argumentos serán tenidos en cuenta al momento de analizar el cargo único de nulidad que se propuso en la demanda.

La autoridad demandada expuso, en síntesis, lo siguiente:

Que, en atención a la visita preliminar adelantada por la Seccional del Valle del Cauca del Instituto de Seguros Sociales en el programa de fiscalización e investigación a empleadores, se ordenó a la sociedad BUGUEÑA DE ASEO S.A. E.S.P. que presentara los formularios de autoliquidación y que, antes del 15 de agosto de 2003, pagara los aportes parafiscales (salud, pensión y riesgos profesionales), correspondientes a los periodos 1997: 4, 5, 6, 7,8, 9, 10, 11 y 12;

1998: 1 al 12; 1999: 1 al 12; 2000: 1 al 12; 2001: 1 al 12; 2002: 1 al 12, y 2003: 1 al 6.

Que la sociedad demandante no atendió el requerimiento. Que, por tanto, el Departamento Financiero del Instituto de los Seguros Sociales expidió la liquidación certificada de la deuda, por un valor de \$152.258.451, correspondiente al capital e intereses moratorios que adeudaba la sociedad demandante, por concepto de aportes parafiscales. Que esa liquidación, en los términos del artículo 24 de la Ley 100 de 1993, presta mérito ejecutivo, "*a más de agotarse la vía gubernativa para efectos de discusión y demás circunstancias atinentes al reparo (sic)*".

Que, con fundamento en la liquidación de la deuda, mediante Resolución 0099 de 17 de junio de 2004, la Dirección Jurídica de la Seccional del Valle del Cauca del Instituto de Seguros Sociales libró el mandamiento de pago por valor de \$152.258.451, discriminados así: \$83.488.647, suma que corresponde a los aportes adeudados, y \$68.769.804, valor que corresponde a los intereses moratorios calculados sobre los aportes.

Que el mandamiento de pago se notificó en la forma que prevén los artículos 566 y 826 E.T., esto es, por medio de comunicación enviada por correo certificado que la sociedad actora recibió el 5 de agosto de 2004.

Que la parte demandante no formuló excepciones contra el mandamiento de pago y que, por ende, se ordenó seguir adelante con la ejecución, por valor de \$148.183.388, que era la suma que se determinó después de que se ajustó el valor de la obligación (mediante el procedimiento para la asesoría de cuenta y determinación final de la obligación).

Que la administración no tuvo en cuenta las excepciones que propuso el agente oficioso porque no se cumplían los presupuestos para que se configurara esa forma de intervención. Que, en especial, no se demostró la "*ausencia de*

*representación legal* de la sociedad BUGUEÑA DE ASEO S.A. E.S.P., por cuanto, ante la ausencia temporal del gerente general, el poder podía otorgarlo el gerente suplente, que, según el certificado de existencia y representación, reemplazaba al gerente principal en las faltas accidentales, temporales o absolutas.

Que, por otra parte, en la Resolución 0020/04 de 2004, que ordenó seguir adelante con la ejecución, no se dio la oportunidad de presentar el recurso de reposición porque dicha resolución no resolvió las excepciones, sino que simplemente se abstuvo de examinarlas de fondo porque no estaba acreditada la calidad del agente oficioso que las propuso. Que, conforme con el artículo 834 E.T., el recurso de reposición procede contra la resolución que rechaza las excepciones, mas no contra la que se abstiene de examinarlas de fondo.

Que, por igual, la administración tramitó la solicitud de nulidad y que, por ende, de ese hecho no puede derivarse la violación del debido proceso.

Que la certificación de deuda que expidió el Departamento Financiero del Instituto de los Seguros Sociales era el título ejecutivo que servía al proceso de cobro. Que, además, la deuda certificada podía cuestionarse oportunamente mediante las excepciones que pueden proponerse contra el mandamiento de pago. Y que, en todo caso, dicha certificación no es pasible de discutirse en vía gubernativa porque, de conformidad con los artículos 49 del Decreto 01 de 1984 y 24 de la Ley 100 de 1993, es un acto de simple trámite. Es decir, que la *“precitada certificación de deuda es un acto de gestión económica sujeto al derecho privado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley 100 de 1993, según el cual el Instituto de Seguro Social es una empresa industrial y comercial del Estado y en atención a lo normado por el artículo 93 de la Ley 489 de 1998 los actos de las Empresas Industriales y comerciales del Estado que se expidan en desarrollo de su actividad industrial y comercial, se sujetarán a las disposiciones de Derecho Privado (sic)”*.

#### **4. La sentencia apelada**

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca negó las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que promovió la sociedad BUGUEÑA DE ASEO S.A. E.S.P.

Después de referirse a los hechos que dieron lugar a la expedición de los actos demandados y de las normas que regulan la potestad de cobro que ejerció el Instituto de los Seguros Sociales, estimó que, en concreto, los siguientes eran los argumentos que sustentaban el único cargo de nulidad de la demanda.

**i) La aplicación parcial del libro V del Estatuto Tributario al proceso de cobro coactivo iniciado por el Instituto de los Seguros Sociales y de la inexistencia del título ejecutivo**

En concreto, el tribunal dijo lo siguiente:

*Que no en todos los casos en los que la administración imponga sanciones pecuniarias o liquide tributos y aportes debe producirse un acto de liquidación de aforo, "puesto que las obligaciones correspondientes puedan (sic) estar contenidas en resoluciones que impongan sanciones u ordenen reintegros o que son diferentes tipos de actos (sic) frente a los cuales cabe el recurso de reconsideración frente al funcionario que lo expidió (sic) dentro de los dos meses siguientes a la notificación del mismo, conforme reza el art. 720 del Estatuto Tributario."*

Que, por ejemplo, al procedimiento de cobro coactivo debe aplicarse el Estatuto Tributario, en cuanto no desconozca las características de la potestad de cobro. Que, en consecuencia, no es cierto que la autoridad demandada estuviera en la obligación de aplicar todas las normas del libro V del Estatuto Tributario.

Que, además, el artículo 720 ib. no debía aplicarse, por cuanto “*el requerimiento al deudor moroso de este tipo de obligaciones de seguridad opera conforme con el artículo 2° del Decreto 2633 de 1994*”, que prevé que la entidad encargada de velar por el pago de los aportes de seguridad social no profiere liquidaciones de aforo, sino que, una vez vencido el plazo para que el empleador pague, se profiere la “*liquidación certificada*” de la obligación, liquidación que, conforme con el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, presta mérito ejecutivo.

Que, en consecuencia, en el caso concreto, no se violó el debido proceso porque la liquidación de deuda que expidió el Departamento Financiero del Instituto de los Seguros Sociales era el título ejecutivo para iniciar el proceso de cobro coactivo.

**ii) De la decisión de la administración de no examinar de fondo las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago porque el agente oficioso que las presentó no podía intervenir como tal**

El a quo, en síntesis, manifestó:

Que las excepciones propuestas por el abogado Rojas Giraldo no podían resolverse de fondo porque no se cumplían los requisitos para que se configurara la agencia oficiosa. Que, en especial, no estaba probado que la sociedad BUGUEÑA DE ASEO S.A. estuviera en imposibilidad de ejercer su propia defensa en el procedimiento de cobro coactivo.

Que el argumento de la ausencia temporal del gerente general no es suficiente para que se configurara la agencia oficiosa porque el poder para que el abogado Humberto Rojas Giraldo interviniera en el proceso de cobro coactivo pudo otorgarlo el gerente suplente, pues el certificado de existencia y representación de dicha sociedad decía expresamente que el gerente suplente reemplazaba al gerente general, en caso de ausencia temporal y que no estaba probada su ocurrencia.

Que, por otra parte, el acto administrativo que rechazó la intervención del agente oficioso no era pasible del recurso de reposición, pues, de conformidad con el artículo 834 E.T., dicho recurso sólo procede contra el acto que decide las excepciones. Que, sin embargo, en este caso, las excepciones no se examinaron de fondo, pues simplemente se rechazaron porque no se acreditó la calidad de agente oficioso. Que, de hecho, eso significaba que la sociedad demandante no presentó excepciones contra el mandamiento de pago.

**iii) En cuanto al argumento de que el Instituto de los Seguros Sociales debió proceder a desafiliar a los trabajadores por el no pago de los aportes de la seguridad social, conforme con el inciso 2° del artículo 16 del Decreto 1295 de 1994**

El tribunal concluyó que, conforme con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la eventualidad de la mora en el pago de los aportes no puede afectar al trabajador y que, por ende, no es procedente la desafiliación por falta de pago. Que, de hecho, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-250 de 2004, declaró inexecutable el inciso 2° del artículo 16 del Decreto 1295 de 1994.

## **5. El recurso de apelación**

La parte demandante presentó recurso de apelación y pidió que se revocara la sentencia de primera instancia y que, en su lugar, se accediera a las pretensiones de la demanda. En general, replicó los argumentos expuestos en la demanda y agregó lo siguiente:

Que la intervención del agente oficioso fue legal y que se dio por la imposibilidad de que el gerente general se opusiera al mandamiento de pago que libró el Instituto de los Seguros Sociales. Que no era necesario que el agente oficioso demostrara la "*imposibilidad física*" para poder actuar, pues era suficiente que se demostrara "*la ausencia temporal*" del gerente general.

Que la sentencia C-250 de 2004 que citó el *a quo* no era aplicable al caso concreto, pues “*los eventos con relevancia jurídica se presentaron en plena vigencia del art. 16 del Decreto 1295 de 1994*”. Es decir, que la sentencia no surte efectos hacía atrás, pues, por regla general, las sentencias de constitucionalidad tienen efectos hacía el futuro, salvo que la propia Corte Constitucional establezca lo contrario.

## **6. Alegatos de conclusión**

Las partes no presentaron alegatos finales. El ministerio público tampoco rindió concepto en esta instancia.

## **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

En los términos del recurso de apelación presentado por la sociedad demandante, corresponde a la Sala examinar la legalidad de la Resolución 020 de 2004, que rechazó la intervención del abogado Humberto Rojas Giraldo, que actuaba como agente oficioso de la sociedad BUGUEÑA DE ASEO S.A. E.S.P. y, en consecuencia, ordenó seguir adelante con la ejecución.

De lo expuesto en el capítulo de antecedentes, la Sala advierte que la demandante propone un solo cargo de nulidad para desvirtuar la presunción de legalidad del acto demandado: la violación al debido proceso. Sustentó ese cargo, en dos argumentos: **(i)** la pretermisión del procedimiento previsto en el Título V del Estatuto Tributario para iniciar el proceso de cobro coactivo y **(ii)** la aparente debida intervención del agente oficioso que propuso las excepciones contra el mandamiento de pago que libró el Instituto de los Seguros Sociales contra la sociedad demandante. La Sala examinará el segundo argumento y se abstendrá de examinar el primero porque ese apunta a demostrar la excepción de falta de título ejecutivo que propuso el agente oficioso contra el mandamiento de pago, pues anticipa que decidirá que la intervención del agente oficioso sí era inválida, por las razones que pasan a exponerse:

Para resolver el fondo del asunto, son relevantes los siguientes hechos:

1. El 17 y 18 de julio de 2003, el Instituto de los Seguros Sociales, Seccional del Valle del Cauca, visitó las oficinas de la sociedad BUGUEÑA DE ASEO S.A. E.S.P., dentro del programa de fiscalización e investigación a los empleadores. Debido a las inconsistencias que encontró en la visita citó al empleador para que compareciera el 15 de agosto de 2003 y pagara "*a través de las entidades financieras los formularios de autoliquidación adeudados*". No obstante, la sociedad demandante no compareció y, por ende, el 6 de octubre de 2003, el Instituto de los Seguros Sociales profirió el segundo requerimiento, que tampoco fue atendido por la actora<sup>1</sup>.

2. El 17 de junio de 2004, la Dirección Jurídica de la Seccional del Valle del Cauca del Instituto de los Seguros Sociales libró el mandamiento de pago N° 0099 contra la sociedad BUGUEÑA DE ASEO S.A. E.S.P., por valor de \$152.258.451, correspondiente a capital e intereses moratorios, cuyo título de recaudo era la liquidación de los aportes parafiscales a riesgos profesionales, certificada por el departamento financiero de dicha entidad<sup>2</sup>.

3. El 5 de agosto de 2004, el abogado Humberto Rojas Giraldo, como agente oficioso de la empresa demandante, propuso las excepciones de falta de título ejecutivo y de falta de ejecutoria del mismo<sup>3</sup>.

4. Mediante Resolución 0020/04 del 29 de noviembre de 2004<sup>4</sup>, la Dirección Jurídica de la Seccional del Valle del Cauca del Instituto de los Seguros Sociales rechazó de plano la intervención del agente oficioso y, en consecuencia, ordenó seguir adelante con la ejecución, por valor de \$148.183.388.00, suma que

---

<sup>1</sup> Folios 11-13, 20 y 21 del cuaderno 2.

<sup>2</sup> Folios 9-10 cuaderno principal.

<sup>3</sup> Folios 19-21 c.p.

<sup>4</sup> Notificada el 7 de diciembre de 2004, según consta en el folio 26 del cuaderno principal.

correspondía al consolidado de la obligación a cargo de la sociedad BUGUEÑA DE ASEO DE ASEO S.A. E.S.P.<sup>5</sup> En concreto, en dicha resolución se concluyó que:

*“Las excepciones propuestas por el denominado Agente Oficioso, así como su intervención en este asunto deberán ser rechazadas (sic) en primer lugar, por cuanto para actuar en la condición referida por el profesional del Derecho, según lo establecido en el artículo 47 del C. de P. Civil, se han de cumplir una serie de requisitos, los que se echan de menos en este caso concreto, en especial la ausencia de representación legal de la demandada, puesto que del certificado de existencia y representación legal que obra en el proceso, se infiere que la representación legal de la empresa no solo está radicada en su representante legal, sino que **tendrá un suplente. Y dice Textualmente (sic): ‘EL GERENTE: La sociedad tendrá un gerente, con un suplente que reemplazará al principal, en sus faltas accidentales, temporales o absolutas...**”* (negrillas del texto original).

5. Como contra la citada resolución no procedía ningún recurso, el 14 de diciembre de 2004, la sociedad BUGUEÑA DE ASEO S.A. E.S.P., ahora, mediante apoderado judicial debidamente constituido, solicitó la nulidad del proceso de cobro coactivo<sup>6</sup>.

6. Por Resolución 0027/04 del 10 de febrero de 2005, la Dirección Jurídica de la Seccional del Valle del Cauca del Instituto de los Seguros Sociales rechazó la nulidad propuesta y, para el efecto, reiteró los argumentos expuestos en la Resolución 0020/04 del 29 de noviembre de 2004, así<sup>7</sup>:

*“Así las cosas, y como quiera (sic) que la sociedad demandada, debidamente notificada del mandamiento de pago, no formuló (sic) excepciones dentro del término concedido para el efecto, tuvo como consecuencia el cumplimiento perentorio a lo normado por el artículo 836 del Estatuto Tributario, dada la procedencia, legalidad, legitimidad y viabilidad en su aplicación, sin que se vislumbre violación al debido proceso, como así lo pretende enmarcar el apoderado demandado, en su escrito (sic).*

*De otra parte, muy clara y concisas son (sic) las consideraciones plasmadas en la resolución No 0020/04, que sirvieron de sustento para el rechazo de la*

---

<sup>5</sup> Folios 27-29 c.p.

<sup>6</sup> Folios 23-25 c.p.

<sup>7</sup> Folios 23-25 c.p.

*agencia oficiosa que se pretendió en nombre de la sociedad demandada, y no por el hecho de adoptar esta decisión el Despacho se encuentra incurso en violación al derecho de defensa, debido proceso o cualquier otro derecho fundamental que haga nula la decisión adoptada, sobre la cual no resulta procedente la concesión de recurso alguno.*

*Finalmente, debe tenerse en cuenta que bajo ningún aspecto las excepciones propuestas por el agente oficiosa (sic) fueron objeto de estudio y decisión para que a la postre sufrieran su rechazo, Caso en el cual la procedencia del recurso reclamado tendría visos de prosperidad, pero de manera alguna este Despacho hizo alusión a la mismas (sic) como medio de defensa, ya que su referencia recayó en la improcedencia de la persona quien las propuso como agente oficioso, sin el lleno de los requisitos que las leyes especiales señalan para tal fin”.*

Conforme con los hechos narrados, la Sala examinará el asunto de fondo.

Las cotizaciones que se hacen al sistema integral de seguridad social son contribuciones parafiscales, destinadas a cubrir las contingencias que afecten la salud y la capacidad económica del empleado. Es decir, son aportes que se destinan exclusivamente a dicho sistema, conforme con los principios de solidaridad, eficiencia y universalidad, que prevé el artículo 49 de la Constitución Política<sup>8</sup>.

Según el artículo 22 de la Ley 100 de 1993, el “empleador será responsable del pago de su aporte y del aporte de los trabajadores a su servicio. Para tal efecto, descontará del salario de cada afiliado, al momento de su pago, el monto de las cotizaciones obligatorias y el de las voluntarias que expresamente haya autorizado por escrito el afiliado, y trasladará estas sumas a la entidad elegida por el trabajador, junto con las correspondientes a su aporte, dentro de los plazos que para el efecto determine el Gobierno.”

El artículo 24 ib., por su parte, prevé que, conforme con el reglamento que expida el gobierno nacional, las entidades administradoras de los diferentes regímenes del sistema integral de seguridad social pueden adelantar las acciones de cobro, cuando el empleador incumpla la obligación de pagar los aportes parafiscales. Y

---

<sup>8</sup> En el mismo sentido, la Sala se pronunció en la sentencia del 2 de diciembre de 2010, M.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, expediente N° 25000232700020070002001 (17635).

que, para tal efecto, el título ejecutivo será la liquidación que elabore la respectiva entidad.

En el caso concreto, como se dijo, la principal inconformidad de la sociedad demandante es que el Instituto de los Seguros Sociales haya rechazado de plano la intervención que, en calidad de agente oficioso, presentó el abogado Humberto Rojas Giraldo, que formuló excepciones contra el mandamiento de pago N° 0099 de 2004, ante la ausencia temporal del gerente general de la sociedad BUGUEÑA DE ASEO S.A.

La agencia oficiosa (también conocida como gestión de negocios ajenos<sup>9</sup>) es el acto jurídico que permite que, sin que medie poder u delegación expresa de representación, se promueva la defensa de los derechos de una persona, que por ausencia o incapacidad, no puede ejercerla directamente ante una autoridad administrativa o judicial<sup>10</sup>.

La Sala advierte que, en el caso concreto, no era procedente que el abogado Rojas Giraldo actuara como agente oficioso de la sociedad demandante, en la medida que no se cumplían los presupuestos para esa forma especial de intervención.

En efecto, es evidente que la ausencia temporal del gerente general no era razón suficiente para que se agenciaran los derechos de la sociedad, pues lo cierto es que, ante esa circunstancia, el gerente suplente podía actuar directamente en

---

<sup>9</sup>El artículo 2304 C.C., dice que la "agencia oficiosa o gestión de negocios ajenos, llamada comúnmente gestión de negocios, es un contrato (sic) por el cual el que administra sin mandato los bienes de alguna persona, se obliga para con ésta, y la obliga en ciertos casos." Tradicionalmente se ha conocido como un cuasicontrato, en tanto es un acto no convencional del que surgen obligaciones para las partes involucradas.

<sup>10</sup> El profesor Hernando Morales Molina, al referirse a la agencia oficiosa procesal, dice que: "Consiste en la gestión de negocios de una persona por otra sin que entre dos medie poder o representación alguna. Esta figura que en materia civil constituye un cuasicontrato, puede ocurrir en un solo caso en asuntos judiciales, dando margen a la agencia oficiosa procesal. Puede así una persona gestionar para otra en un proceso sin poder de ésta, en el caso del Art. 47 del C. de P.C.

Según esta norma, se puede proponer la demanda de quien no se tenga poder, siempre que se halle ausente o impedida para hacerlo por sí misma, sobre lo cual basta que el agente oficioso lo afirme bajo juramento, que se entiende prestado por la presentación de aquella, ya que el Código por economía procesal admite tal forma de juramento. (Curso de Derecho Procesal Civil. Parte General. Octava Edición. Página 289.)

representación de la compañía o constituir apoderado para que presentara las excepciones contra el mandamiento de pago.

Es cierto que, según el certificado de existencia y representación, ante la ausencia temporal del gerente general, el gerente suplente podía actuar como representante legal de la sociedad BUGUEÑA DE ASEO S.A. E.S.P. En dicho certificado se puede leer lo siguiente: *“EL REPRESENTANTE LEGAL: LA SOCIEDAD TENDRÁ UN REPRESENTANTE LEGAL CON UN SUPLENTE ELEGIDOS POR UN PERIODO DE DOS AÑOS POR LA JUNTA DIRECTIVA. EL REPRESENTANTE LEGAL TENDRÁ LAS FUNCIONES INHERENTES A SU CARGO Y EN ESPECIAL LAS SIGUIENTES: 1) REPRESENTAR A LA SOCIEDAD ANTE LOS ACCIONISTAS, ANTE TERCEROS Y ANTE TODA CLASE DE AUTORIDADES DEL ORDEN ADMINISTRATIVO Y JURISDICCIONAL... EL GERENTE: LA SOCIEDAD TENDRÁ UN GERENTE, CON UN SUPLENTE QUE REEMPLAZARÁ AL PRINCIPAL EN SUS FALTAS ACCIDENTALES, TEMPORALES O ABSOLUTAS.”*

De modo que bastaba la inscripción en el certificado de existencia y representación para que el gerente suplente ejerciera directamente la representación de la sociedad u otorgara poder a un abogado para que presentara las excepciones contra el mandamiento de pago.

Siendo así, como la intervención del agente oficioso era inválida, lo procedente era que la administración no se pronunciara de fondo frente a las excepciones que propuso, pues se configuraba un auténtico caso de falta de poder para actuar.

Queda, pues, desvirtuada la validez de la intervención del agente oficioso y, por ende, como se anunció, la Sala se abstendrá de examinar los demás argumentos del cargo de nulidad que propuso la demandante, que están dirigidos a demostrar la prosperidad de la excepción de falta de título ejecutivo.

Las razones expuestas son suficientes para confirmar la sentencia apelada.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**F A L L A**

**CONFÍRMASE** la sentencia apelada, pero por las razones expuestas.

Cópiese, notifíquese y devuélvase al tribunal de origen. Cúmplase.  
La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**

Presidente de la Sección

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

**WILLIAM GIRALDO GIRALDO**

**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ**