



RECURSO DE RECONSIDERACIÓN - Término para resolverlo / TÉRMINO PARA RESOLVER EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN - Momento en que inicia el término / PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO EN EL MUNICIPIO DE ARMENIA - Remisión a las normas del Estatuto Tributario Nacional / TÉRMINO PARA RESOLVER EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN - Alcance de la expresión resolver del artículo 732 del Estatuto Tributario. Reiteración de jurisprudencia / NOTIFICACIÓN EXTEMPORÁNEA DEL ACTO QUE RESUELVE EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN - Efectos jurídicos. Da lugar a la configuración del silencio administrativo positivo en materia tributaria y a la nulidad del acto por no notificarse dentro del término legal / NOTIFICACIÓN DEL ACTO QUE RESUELVE EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN - Formas. De manera principal se debe surtir la notificación personal y, supletoriamente, la notificación por edicto / NOTIFICACIÓN PERSONAL DEL ACTO QUE RESUELVE EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN - Requisitos / NOTIFICACIÓN DE ACTOS QUE RESUELVEN RECURSOS EN MATERIA TRIBUTARIA - Forma de contabilizar el término del inciso segundo del artículo 565 del Estatuto Tributario. Reiteración de jurisprudencia. Se cuenta a partir del primer día hábil siguiente al de la introducción al correo del aviso de citación / TÉRMINO PARA RESOLVER EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN - Naturaleza jurídica. Es de carácter preclusivo. Reiteración de jurisprudencia

El artículo 732 del Estatuto Tributario establece que la administración de impuestos tiene un (1) año para resolver el recurso de reconsideración, contado a partir de su interposición en debida forma. Por su parte, el artículo 734 del E.T. prevé que si transcurrido el año después de haberse interpuesto el recurso de reconsideración, la administración no lo ha resuelto, se entenderá fallado a favor del recurrente, evento en que la administración así lo declarará, de oficio o a petición de parte. El artículo 180 del Acuerdo 082 de 10 de diciembre de 2008, vigente al momento en que se configuró el supuesto hecho sancionable (año gravable 2010), dispone que el procedimiento tributario del municipio de Armenia se rige por las normas del de procedimiento previstas en el Estatuto Tributario Nacional. La Sección ha precisado que resolver el recurso de reconsideración implica que la decisión de este sea “notificada legalmente”, vale decir, dentro del término del año previsto en la ley. De otra manera no puede considerarse resuelto el recurso, comoquiera que si el contribuyente no ha tenido conocimiento del acto administrativo, este no le resulta oponible. Por tanto, no puede tenerse como fallado el recurso presentado. En relación a la forma de notificación de la resolución que decide el recurso de reconsideración, el inciso segundo del artículo 565 del ET, modificado por el artículo 45 de la Ley 1111 de 2006, dispone que se debe surtir, de manera principal, en forma personal, y en forma supletoria, por edicto. Para realizar la notificación personal en debida forma se requiere que la administración remita al contribuyente una citación por correo, a la dirección para notificaciones correspondiente, para que este comparezca a notificarse personalmente de la decisión. El contribuyente cuenta con diez (10) días para notificarse personalmente de la decisión de la administración, plazo que comienza a contarse a partir del primer día hábil siguiente al de la introducción al correo del aviso de citación. Si transcurrido el término anterior, el contribuyente no se notifica de manera personal del acto administrativo que resuelve el recurso de reconsideración, se deberá notificar de manera subsidiaria, por edicto. Además, en oportunidad anterior, la Sección precisó que el plazo de “un año”, previsto en el artículo 732 del E.T., es un término preclusivo, porque el artículo 734 del E.T. establece que se configura el silencio administrativo positivo ante su incumplimiento.

FUENTE FORMAL: ESTATUTO TRIBUTARIO - ARTÍCULO 565 / ESTATUTO TRIBUTARIO - ARTÍCULO 732 / ESTATUTO TRIBUTARIO - ARTÍCULO 734 /



LEY 1111 DE 2006 - ARTÍCULO 45 / ACUERDO 082 DE 10 DE DICIEMBRE DE 2008 ESTATUTO TRIBUTARIO DEL MUNICIPIO DE ARMENIA - ARTÍCULO 180

NOTIFICACIÓN PERSONAL DE ACTO ADMINISTRATIVO QUE RESUELVE EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN CON ENVÍO POR CORREO DE COPIA DEL ACTO QUE DECIDE EL RECURSO - Falta de configuración. En el caso, el envío por correo de una copia del acto que resolvió el recurso de reconsideración no se puede considerar equivalente al aviso de citación para efectos de la notificación personal del acto, porque no indicó el término legal que tenían los interesados para comparecer a notificarse personalmente ni en el expediente aparece constancia de la notificación personal de la decisión como consecuencia del envío del correo / NOTIFICACIÓN POR CONDUCTA CONCLUYENTE - Configuración. Para que se configure se requiere que el interesado revele que conoce el acto / NOTIFICACIÓN POR CONDUCTA CONCLUYENTE DE ACTO ADMINISTRATIVO QUE RESUELVE EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN CON ENVÍO POR CORREO DE COPIA DEL ACTO QUE DECIDE EL RECURSO - Falta de configuración. En el caso no se puede entender notificado el acto el día de la entrega del correo, porque la notificación por conducta concluyente implica que el interesado revele que conoce el acto o interponga los recursos legales, lo cual no sucedió en el asunto objeto de juzgamiento, porque la parte demandante no aceptó conocer el acto / NOTIFICACIÓN EXTEMPORÁNEA DEL ACTO QUE RESUELVE EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN - Efectos jurídicos. Da lugar a la configuración del silencio administrativo positivo en materia tributaria / SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO EN MATERIA TRIBUTARIA - Configuración / CONFIGURACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO EN MATERIA TRIBUTARIA - Efectos jurídicos. Reiteración de jurisprudencia / TÉRMINO PRECLUSIVO - Noción. Reiteración de jurisprudencia / TÉRMINO PARA RESOLVER EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN - Naturaleza jurídica preclusiva. Efectos jurídicos. Reiteración de jurisprudencia / SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO POR DECISIÓN EXTEMPORÁNEA DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN - Configuración. En el caso se configuró porque en la fecha en que el apoderado de los demandantes se presentó a notificarse personalmente del acto que resolvió el recurso de reconsideración y recibió copia completa del mismo, ya había vencido el plazo legal para resolver el recurso / NOTIFICACIÓN EXTEMPORÁNEA DEL ACTO QUE RESUELVE EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN - Efectos jurídicos. Da lugar a la configuración del silencio administrativo positivo en materia tributaria y a la nulidad del acto por pérdida de la competencia temporal de la administración para pronunciarse / NOTIFICACIÓN EXTEMPORÁNEA DE ACTOS DE RESOLUCIÓN DE RECURSOS PROFERIDOS POR LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA - Efectos jurídicos. Reiteración de jurisprudencia. La falta de notificación del acto dentro del término legal genera su nulidad por pérdida de la competencia temporal de la administración para pronunciarse / DECLARACIÓN JUDICIAL DE CONFIGURACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO EN MATERIA TRIBUTARIA – Improcedencia. Para el efecto no procede del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho / CONTROL DE LEGALIDAD DE ACTO QUE NIEGA LA CONFIGURACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO EN MATERIA TRIBUTARIA – Procedencia / condena A reconocimiento de perjuicios por falla en el servicio - Improcedencia. Confirma fallo que negó el reconocimiento de perjuicios porque la decisión de primera instancia que negó la condena no fue apelada

En el presente asunto, la administración expidió la Resolución (...) que impuso a la sucesión de Jorge Iván Londoño Álvarez, conformada por sus herederos con responsabilidad solidaria, sanción por no declarar el impuesto de industria y



comercio del año gravable 2010 (...) El 29 de septiembre de 2014, los demandantes presentaron el recurso de reconsideración contra el acto que impuso la sanción por no declarar. Teniendo en cuenta que la parte actora presentó el recurso de reconsideración el 29 de septiembre de 2014, el municipio de Armenia debía resolver el recurso y notificar la decisión hasta el 29 de septiembre de 2015. El recurso de reconsideración fue resuelto por Resolución 1169 de 18 de junio de 2015, que confirmó la sanción impuesta a la parte actora. Para la notificación del acto, el municipio de Armenia envió por correo copia de la Resolución (...) a los señores Ángela María Londoño y otros herederos de Jorge Iván Londoño Álvarez, a la calle 21 # 16-46 Edificio Colseguros, Oficina 806 del municipio de Armenia, dirección de notificaciones informada en el recurso de reconsideración. De acuerdo con la constancia de la empresa de mensajería, el correo fue devuelto. Finalmente, el correo se entregó el 23 de julio de 2015, en la dirección informada, según constancia de recibido que aparece en la guía del envío. Es de anotar que el correo enviado no puede tenerse como aviso de citación para la notificación personal. En efecto, no indicó el término legal que tenían los demandantes para comparecer a notificarse personalmente del acto. Además, no aparece en el expediente constancia de la notificación personal de la decisión como consecuencia del envío del correo. Tampoco puede entenderse que el acto que resolvió el recurso de reconsideración se conoció por los demandantes el día de la entrega del correo, esto es, el 23 de julio de 2015. Lo anterior, por cuanto la notificación por conducta concluyente (artículo 72 del CPACA), implica que el interesado “revele que conoce el acto o interponga los recursos legales”. Y, en este caso, la parte demandante no aceptó conocer el acto el 23 de julio de 2015. Por el contrario, para conocer el acto, el 25 de septiembre de 2015, la parte demandante otorgó poder especial a un abogado para que en su nombre y representación “se notifique PERSONALMENTE en los términos del inciso 2º del artículo 565 del Estatuto Tributario Nacional de la Resolución del recurso de reconsideración expedida a la sucesión [...] de acuerdo a la citación del 3 de julio de 2014 (sic), mediante oficio (...) En virtud de lo anterior, el 15 de octubre de 2015 el municipio de Armenia notificó al apoderado de la parte demandante del acto que resolvió el recurso de reconsideración, mediante la entrega, en las oficinas de la administración, de copia completa del citado acto al apoderado. En la constancia de entrega de copias se informa que el abogado se presentó a la Tesorería con el poder otorgado por los demandantes. Dado que el acto que resolvió el recurso de reconsideración se notificó personalmente a la parte actora el 15 de octubre de 2015, se produjo el silencio positivo frente a la referida decisión, pues para esa fecha, ya había vencido el plazo legal para resolver el recurso de reconsideración. En efecto, ante la falta de notificación de la citada resolución dentro del término del año previsto en el artículo 732 del E.T, que en este caso venció el 29 de septiembre de 2015, teniendo en cuenta que el recurso de reconsideración fue radicado el 29 de septiembre de 2014, se configuró el silencio administrativo positivo frente a la decisión del recurso. En consecuencia, se entiende que el recurso de reconsideración se resolvió a favor del recurrente (art. 734 Ib.). Como el término previsto en el artículo 732 del ET es de carácter preclusivo, la Sala ha dicho que al vencimiento del mismo, la administración pierde competencia para manifestar su voluntad y, en ese orden, el acto deviene nulo. En este orden de ideas, los actos administrativos demandados están viciados de nulidad, porque la administración incurrió en la causal 3 del artículo 730 del citado ordenamiento, según la cual, son nulos los actos de resolución de recursos, proferidos por la administración Tributaria, cuando no se notifiquen dentro del término legal, en concordancia con la causal de nulidad de falta de competencia prevista en el artículo 137 del CPACA. La prosperidad en el cargo de nulidad por falta de competencia temporal, debido a la ocurrencia del silencio administrativo positivo, permite que la Sala se sustraiga de revisar los demás cargos planteados en el recurso de apelación. Las razones anteriores son suficientes para revocar la sentencia apelada. En su lugar, se anulan la Resolución (...) que impuso a los demandantes sanción por no declarar ICA del año gravable 2010 y la Resolución



(...) que resolvió el recurso de reconsideración. Con fundamento en el artículo 187 del CPACA, a título de restablecimiento del derecho, se declara que la parte demandante no está obligada a pagar suma alguna por concepto de los actos anulados. No se declara que se configuró el silencio positivo, como lo pretende la parte actora, ya que como lo ha señalado esta Sección, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no es el mecanismo idóneo para promover la declaratoria del silencio administrativo positivo, aunque las decisiones que nieguen ese derecho pueden controvertirse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En el caso concreto, el examen de legalidad se limita a revisar la nulidad de los actos demandados, por falta de competencia temporal del ente para expedirlos. Se niegan las pretensiones de condena relativas al reconocimiento de perjuicios por falla en el servicio debido a que el Tribunal las negó porque no se demostraron los elementos de la responsabilidad administrativa. Decisión que no fue objeto de la apelación.

FUENTE FORMAL: ESTATUTO TRIBUTARIO - ARTÍCULO 565 INCISO 2 / ESTATUTO TRIBUTARIO - ARTÍCULO 730 NUMERAL 3 / ESTATUTO TRIBUTARIO - ARTÍCULO 732 / ESTATUTO TRIBUTARIO - ARTÍCULO 734 / LEY 1437 DE 2011 (CPACA) - ARTÍCULO 72 / LEY 1437 DE 2011 (CPACA) - ARTÍCULO 137 / LEY 1437 DE 2011 (CPACA) – ARTÍCULO 187

NOTA DE RELATORÍA: Respecto de la improcedencia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para solicitar la declaratoria de ocurrencia del silencio administrativo positivo en materia tributaria se reiteran las sentencias del Consejo de Estado, Sección Cuarta del 19 de enero de 2012, radicación 85001-23-31-000-2007-00120-01(17578), C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas; 6 de diciembre de 2017, radicación 17001-23-33-000-2013-00319-01(21308), C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto y del 25 de abril de 2018, radicación 73001-23-33-000-2014-00219-01(21805), C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto y el auto del 24 de noviembre de 2016, radicación 13001-23-33-000-2014-00156-01(22084), C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto. Al respecto también se pueden consultar las sentencias del 12 de noviembre de 2015, radicación 76001-23-31-000-2008-00569-01(20900), C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia y de 13 de noviembre de 2017, radicación 05001-23-31-000-2011-00984-01(21514), C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

CONDENA EN COSTAS - Conformación / CONDENA EN COSTAS - Reglas / AGENCIAS EN DERECHO EN CONDENA EN COSTAS - Cuantificación. Reiteración de jurisprudencia. No necesariamente deben corresponder al mismo monto de los honorarios pagados a los abogados / AGENCIAS EN DERECHO EN CONDENA EN COSTAS en procesos con cuantía tramitados en segunda instancia - Fijación. Se pueden fijar entre 1 y 6 salarios mínimos mensuales legales vigentes / CONDENA EN COSTAS – Agencias en derecho en procesos con cuantía tramitados en segunda instancia / CONDENA EN COSTAS - Procedencia por estar probadas en el proceso / CONDENA EN COSTAS - Liquidación / INCIDENTE DE CONDENA EN COSTAS - Competencia del a quo / CONDENA EN COSTAS – Procedencia por estar probadas. Reiteración de jurisprudencia

Conforme con el artículo 188 del CPACA, en los procesos ante esta jurisdicción, la condena en costas, que según el artículo 361 del C.G.P. incluye las agencias en derecho, se rige por las reglas previstas el artículo 365 del Código General del Proceso, y una de estas reglas es la del numeral 8, según la cual “solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”. En casos en los que se ha probado la causación de costas, la Sala ha reconocido por tal concepto los gastos del proceso y agencias en derecho. En relación a las agencias en derecho el Acuerdo No. 10554 de 5 de agosto de 2016, señala que en los procesos con cuantía tramitados en segunda instancia,



podrán fijarse “entre 1 y 6 S.M.M.L.V.”, teniendo en cuenta que no necesariamente deben corresponder al mismo monto de los honorarios pagados a los abogados. De acuerdo con lo probado, las costas causadas en el proceso corresponden a los gastos ordinarios que ordenó el numeral 4 del auto admisorio de la demanda (fl. 63, c.2) y que se pagaron según el recibo de consignación que está en el folio 66 (c.1.), y a las agencias en derecho causadas a favor de la demandante, soportadas en el contrato de prestación de servicios profesionales que fue allegado y que está en los folios 74 a 77 (c.1) En consecuencia, con base en las pruebas mencionadas, se ordenará al a quo que tramite el respectivo incidente de condena en costas, teniendo en cuenta las reglas de liquidación previstas en el artículo 366 del CGP y los lineamientos especiales que dispuso el Acuerdo No. 10554 de 5 de agosto de 2016, de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Por tanto, se dispondrá condenar en costas a la parte demandada por concepto de gastos del proceso y agencias en derecho, conforme lo precisado anteriormente. En suma, se revoca la sentencia apelada. En su lugar, se anulan los actos demandados. A título de restablecimiento del derecho se declara que la actora no debe suma alguna por concepto de los actos anulados. Y se niegan las demás pretensiones de la demanda.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 (CPACA) - ARTÍCULO 188 / LEY 1564 DE 2012 (CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO) - ARTÍCULO 361 / LEY 1564 DE 2012 (CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO) - ARTÍCULO 365 NUMERAL 8 / LEY 1564 DE 2012 (CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO) - ARTÍCULO 366 / ACUERDO 10554 DE 5 DE AGOSTO DE 2016 CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA SALA ADMINISTRATIVA

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la procedencia de la condena en costas en los procesos tributarios se reiteran las sentencias del Consejo de Estado, Sección Cuarta, del 9 de marzo de 2017, radicados 25000-23-37-000-2013-00810-01(21718) y 25000-23-37-000-2013-00510-01 (21753), C.P. (E) Hugo Fernando Bastidas Bárcenas y del 6 de septiembre de 2017, radicación 25000-23-37-000-2013-00567-02 (21719), C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto. Al respecto también se pueden consultar las sentencias del 24 de junio de 2015, radicación 25000-23-37-000-2012-00146-01 (20485), C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia y del 6 de julio de 2016, radicación 25000-23-37-000-2012-00174-01(20486), C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Consejero ponente: MILTON CHAVES GARCÍA

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de abril de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 63001-23-33-000-2015-00289-01(22965)

Actor: ELIZABETH OSORIO MARTÍNEZ Y OTROS

Demandado: MUNICIPIO DE ARMENIA

FALLO



La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 19 de enero de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío, que negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte demandante¹.

ANTECEDENTES

Jorge Iván Londoño Álvarez propietario del establecimiento de comercio denominado “VENTANILLA VERDE AUTOSERVICIO” falleció el 9 de septiembre de 2010, por lo que el 8 de noviembre de 2010 se canceló su matrícula mercantil de comerciante en la Cámara de Comercio de Armenia.²

El 14 de septiembre de 2010, Elizabeth Osorio Martínez, cónyuge sobreviviente de Jorge Iván Londoño Álvarez, se inscribió en el RUT como heredera administradora de los bienes del citado señor³.

El 13 de abril de 2011, Elizabeth Osorio Martínez presentó declaración del impuesto de industria y comercio por el año gravable 2010 y liquidó el tributo en \$242.128.325⁴.

El 19 de abril de 2012, por oficio N° DH-PGF-GT-0717, el municipio de Armenia dio respuesta a una petición elevada por los demandantes, en el sentido de tener como no presentada la declaración de ICA radicada por Elizabeth Osorio Martínez, al considerar que conforme con el literal d) del artículo 580 y 594 -2 del E.T.N., las declaraciones que no se encuentren firmadas por quien deba cumplir el deber legal de declarar, no producen efecto legal alguno. Agregó la administración que Jorge Iván Londoño Álvarez era sujeto pasivo del impuesto de industria y comercio en el periodo comprendido entre el 1° de enero y el 9 de septiembre del año gravable 2010, razón por la que se le adelantaría el proceso de fiscalización correspondiente.⁵

Por emplazamiento N° 001 de 2014, la administración otorgó a la sucesión del señor Jorge Iván Londoño Álvarez plazo de un (1) mes para declarar el impuesto de industria y comercio del año 2010 (artículos 715 del E.T. y 179 del Código de Rentas del municipio de Armenia).⁶

Por Resolución N° 1127 de 30 de julio de 2014, el Municipio de Armenia impuso sanción de \$11.471.493.400 a la sucesión de Jorge Iván Londoño Álvarez, conformada por los herederos solidariamente responsables, por no declarar el impuesto de industria y comercio correspondiente al año 2010.⁷

Contra la anterior decisión, el 29 de septiembre de 2014, la parte actora formuló recurso de reconsideración⁸ que fue resuelto mediante Resolución N° 1169 de 18 de junio de 2015 que confirmó la Resolución N° 1127 de 30 de julio de 2014.⁹

¹ FI 323-348 del c.p.

² FI 59 c.2

³ FI 192-193 c.2

⁴ FI 132 c.2

⁵ FI 163-167c.2

⁶ Folios 187-190 c. 2

⁷ Folios 33-35 c. 2

⁸ Folios 151-160 c. 2

⁹ Folios 37-41 c. 2



El 8 de julio de 2015 el municipio de Armenia envió por correo copia de la Resolución N° 1169 de 18 de junio de 2015 a los señores Ángela María Londoño y otros –herederos de Jorge Londoño Álvarez- , a la dirección de notificaciones informada en el recurso de reconsideración. El correo fue devuelto¹⁰ y la entrega de la copia del acto solo pudo realizarse el día 23 de julio de 2015.¹¹

El 25 de septiembre de 2015, los demandantes otorgaron poder especial para que el apoderado se notifique en forma personal de la resolución que resolvió el recurso de reconsideración expedida a la sucesión, “de acuerdo con la citación del 3 de julio de 2014 (sic) mediante oficio DH-PGF-1791”¹². El 15 de octubre de 2015, el municipio de Armenia entregó copia completa de la citada resolución al apoderado de los demandantes.

DEMANDA

ELIZABETH OSORIO MARTÍNEZ y otros (sucesores de Jorge Iván Londoño Álvarez)¹³, en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 138 del C.P.A.C.A., formularon las siguientes pretensiones¹⁴:

“1. Que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- a) Resolución sanción número 1127 expedida el 30 de julio de 2014 por la Tesorera General del municipio de Armenia,*
- b) Resolución número 1169 del 18 de junio 2015, que resolvió el recurso de reconsideración, expedida por la misma funcionaria.*

2. Que se declare el silencio administrativo positivo de que tratan los artículos 732 y 734 del Estatuto Tributario y se entienda que el recurso fue fallado en favor el contribuyente.

3. Que como consecuencia, se restablezca el derecho que le asiste a la sucesión de JORGE IVAN LONDOÑO ALVAREZ, decidiendo que no está obligado a pagar la sanción impuesta.

4. Que se condene en costas a la entidad demandada, de conformidad con el artículo 188 del CPACA, apreciadas y valoradas de manera objetiva, teniendo en cuenta los gastos incurridos por la contribuyente durante el proceso administrativo y con motivo de la actuación objeto de esta demanda y los correspondientes a esta instancia.

Para efectos de que se haga la REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO, conforme lo dispone el artículo 16 de la Ley 446 de 1998, solicito de manera respetuosa a los Honorables Magistrados proferir las siguientes condenas:

5. DECLARAR que tanto en la Resolución 1127 de 30 de julio de 2014, que impuso la sanción por no declarar el impuesto de Industria y Comercio del año 2010; como en la Resolución 1169 de 18 de junio de 2015, que resolvió el recurso confirmando la anterior, se ha incurrido en fallas del servicio por acción y por omisión, causándole DAÑOS ANTIJURIDICOS de orden material a los señores ELIZABETH OSORIO MARTÍNEZ, LUIS EDUARDO LONDOÑO CEBALLOS, JORGE IVAN LONDOÑO CEBALLOS, ANGELA MARÍA LONDOÑO OSORIO, JONATAN LONDOÑO OSORIO Y ANA MILENA LONDOÑO.

¹⁰ Fl. 247 C.p.

¹¹ Fl. 248 C.p.

¹² Fl. 243 C.p.

¹³ Luis Eduardo Londoño Ceballos, Jorge Iván Londoño Ceballos, Ángela María Londoño Osorio, Jonatán Londoño Osorio y Ana Milena Londoño Osorio.

¹⁴ Folios 27-29 c. 2.



6. *CONDENAR a la entidad demandada a pagar la suma de DOS MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y CUATRO MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL SEISCIENTOS OCHENTA PESOS MONEDA CORRIENTE (\$2.294.298.680), por concepto de los perjuicios materiales correspondientes a los honorarios pactados con el abogado para adelantar la correspondiente defensa.*

7. *ORDENAR a la entidad demandada al pago de intereses remuneratorios y moratorios sobre las sumas reconocidas por concepto de perjuicios materiales en los términos del numeral 4 del artículo 195 de la Ley 1497 de 2011.*

8. *ORDENAR a la entidad demandada a cumplir la condena con sujeción a lo señalado en los artículos 192, 193 de la Ley 1437 de 2011.”.*

El demandante invocó como normas violadas, las siguientes:

- Artículos 29, 34, 58, 90, 65-5, 150, 313, 338 y 363 de la Constitución Política.
- Artículos 560, 565, 632, 638, 643, 688, 691, 721, 732, 734 y 828 del Estatuto Tributario Nacional.
- Artículo 32 de la Ley 14 de 1983.
- Artículo 54 de la Ley 1430 de 2010.
- Artículo 179 del Acuerdo 082 de 2012.
- Artículos 32 y 47 del Acuerdo 082 de 2008.
- Artículos 137 y 138 del CPACA.

Como concepto de la violación, expuso, en síntesis, lo siguiente:

Existió silencio administrativo positivo. La resolución que resolvió el recurso de reconsideración se notificó en forma extemporánea.

Los demandantes formularon recurso de reconsideración el 29 de septiembre de 2014 y solo hasta el **15 de octubre de 2015**, la administración entregó al apoderado de la actora copia íntegra del acto que resolvió el recurso de reconsideración. Toda vez que la decisión del recurso no fue notificada dentro del año siguiente a la interposición del recurso, término establecido en el artículo 732 del E.T., se configuró el silencio administrativo positivo de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 734 del E.T.

El artículo 565 del E.T. señala que las providencias que decidan recursos se notifican personalmente o por edicto si el contribuyente no comparece dentro de los diez (10) días siguientes, contados a partir de la fecha de introducción al correo del aviso de citación para la notificación personal.

En el caso, los demandantes no fueron debidamente citados y tampoco se fijó el edicto correspondiente, por lo que la notificación de la resolución que resolvió el recurso de reconsideración fue irregular.

La sanción por no declarar prevista en el artículo 643 del Estatuto Tributario no es aplicable al impuesto de industria y comercio en el municipio de Armenia

La remisión del artículo 179 del Acuerdo 17 de 2012 –Estatuto de Rentas Municipales de Armenia- a las normas del Estatuto Tributario, tuvo como propósito extender al municipio las disposiciones del Libro Quinto de dicho Estatuto, relativas al procedimiento.



Dentro del procedimiento no pueden incluirse las normas que fijan sanciones ni las de responsabilidad solidaria, como los artículos 643 y 793 del E.T., por tratarse de normas sustantivas que regulan impuestos nacionales y no haberse adecuado a la normativa local.

Además, al imponer la sanción por no declarar a la parte demandante, con fundamento en el artículo 179 del Acuerdo 017 de 2012, el municipio de Armenia vulneró el principio de irretroactividad de la ley tributaria (arts. 363 de la Constitución Política y 7 del Acuerdo 082 de 2008). Ello, por cuanto para la fecha de ocurrencia del hecho sancionable (año 2010), el Acuerdo 017 de 2012 no se encontraba vigente.

Falta de motivación de la Resolución N° 1127 de 30 de julio de 2014, que impuso la sanción por no declarar

La resolución que impuso sanción por no declarar a la parte demandante no indicó el fundamento normativo según el cual la sucesión es sujeto pasivo del impuesto de industria y comercio.

Las sucesiones no son sujeto pasivo del impuesto de industria y comercio.

De acuerdo con el artículo 32 del Acuerdo 082 de 2008, las sucesiones no son contribuyentes del impuesto de industria y comercio, razón por la que, mediante Resolución N° 002 de noviembre 8 de 2012, se tuvo por no presentada la declaración correspondiente al año gravable 2010 radicada por la señora Elizabeth Osorio Martínez, cónyuge sobreviviente de Jorge Iván Londoño Álvarez.

Al imponer sanción por no declarar a la sucesión de Jorge Iván Londoño, la Resolución N° 1127 de 2014 se opuso, sin justificación alguna, a la Resolución N° 002 de noviembre 8 de 2012 y revocó tácitamente lo allí dispuesto. Tal actuación desconoció el procedimiento administrativo, ya que para revocar un acto particular y concreto debe pedirse la autorización del beneficiario, lo que no ocurrió en el presente caso.

Violación al principio de no confiscatoriedad previsto en los artículo 95-9 y 363 de la Constitución Política.

En materia tributaria un impuesto o sanción es confiscatoria cuando produce una lesión de tal magnitud en las propiedades del contribuyente, que termina siendo manifiestamente injusta.

El monto de la sanción por no declarar impuesta a la actora (\$11.471.493.400) supera el valor de la herencia adjudicada a los demandantes, que según escritura pública N° 2620 de 22 de octubre de 2010, equivale a \$3.274.658.945.

La sanción por no declarar el impuesto de industria y comercio, impuesta por el demandado, tuvo como fundamento el artículo 643 del E.T. y fue fijada en un 20% de los ingresos del periodo fiscal 2009. Lo anterior resulta desproporcionado e inequitativo, teniendo en cuenta que la tarifa del impuesto de industria y comercio está dada en milajes y la sanción se fijó en cientos, lo que cuantitativamente se refleja en una sanción de \$11.471.493.400, suma que supera en forma notoria el monto por impuesto a pagar por ese periodo gravable (\$242.128.325).

Falta de competencia de la Tesorera General del Municipio para expedir los actos demandados



En la parte considerativa de los actos administrativos que se demandan, se omitió hacer referencia a las normas que otorgan competencia a la Tesorera General del municipio para ejercer funciones de fiscalización, liquidación y discusión de impuestos territoriales.

La resolución sanción revocó tácitamente un acto particular y concreto sin el consentimiento previo y expreso de los beneficiarios.

Por oficio N° DH-PGF-GT 0717 de 19 de abril de 2012, expedido por la Tesorera General, el municipio de Armenia dispuso tener por no presentada la declaración del impuesto de industria y comercio de Jorge Iván Londoño Álvarez, correspondiente al año 2010, radicada por Elizabeth Osorio Martínez. En dicho acto, la administración reconoció expresamente que las sucesiones liquidas o ilícitas no son responsables del impuesto de industria y comercio.

Posteriormente, la Resolución N° 1127 de 2014 impuso sanción a la sucesión de Jorge Londoño Álvarez por no declarar lo correspondiente al periodo gravable 2010. Dicha decisión revocó tácitamente el oficio N° DH-PGF-GT 0717 de 19 de abril de 2012 y modificó una situación jurídica particular consolidada, sin atender lo dispuesto en el artículo 97 del CPACA, esto es, sin el consentimiento previo, expreso y escrito de los interesados.

La resolución que resolvió el recurso de reconsideración incluyó argumentos no expuestos en el acto recurrido, carentes de veracidad

En la Resolución 1169 de 2015, que resolvió el recurso de reconsideración, el demandado se refiere a la aplicación del artículo 180 del Acuerdo 082 de 2008. Sin embargo, en la Resolución N° 1127 de 2014, que impuso la sanción por no declarar a los demandantes, se aplicó retroactivamente el artículo 179 del Acuerdo 017 de 2012, norma que no se encontraba vigente para la fecha de ocurrencia del hecho sancionable.

No es cierto que la sanción se haya impuesto a los herederos, pues el numeral primero de la parte resolutive de la Resolución N° 1127 de 2014 dispuso expresamente que se sancionaba a la sucesión de Jorge Iván Londoño Álvarez, quien no es sujeto pasivo del impuesto.

Se produjo un daño por falla en el servicio

Se configuró una falla en el servicio por parte de la administración toda vez que el servicio no fue prestado en debida forma. En efecto, la Resolución N° 1127 de 2014 fue proferida sin competencia por parte de la Tesorera General del municipio, con infracción de las normas en que debía fundarse, en forma irregular y sin motivación.

La expedición de los actos administrativos demandados y la necesidad de una defensa técnica para oponerse al injusto acto administrativo configuran el nexo causal.

El daño consiste en el pago de honorarios al abogado, que se pactaron en el 20% de la suma discutida, que según los actos demandados es de \$11.471.493.400

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El municipio de Armenia se opuso a las pretensiones de la demanda, con fundamento en los siguientes argumentos¹⁵:

¹⁵ Folios 79-124 c. p.



La Resolución N° 1169 de 2015, que resolvió el recurso de reconsideración, se notificó de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 563 del E.T.

La administración envió a los demandantes copia auténtica, íntegra y gratuita de la Resolución N° 1169 de 18 de junio de 2015, que resolvió el recurso de reconsideración, conforme lo dispuesto en el artículo 563 del E.T., teniendo en cuenta que no pudo realizarse la notificación personal.

La notificación se hizo efectiva con la entrega de la copia del acto al apoderado de la parte demandante el **23 de julio de 2015**, después de intentar la notificación de la decisión en la dirección inicialmente informada en el memorial del recurso.

Procede la aplicación del artículo 643 del Estatuto Tributario en virtud de lo establecido en el artículo 59 de la Ley 788 de 2002.

El artículo 59 de la Ley 788 de 2002 establece que para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones y régimen sancionatorio, las entidades territoriales deberán aplicar los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional.

En los artículos 180 del Acuerdo 082 de 2008 y 179 del Acuerdo 017 de 2012 se hace remisión expresa al artículo 59 de la Ley 788 de 2002, que permite la aplicación del procedimiento tributario nacional. Por ende, es dable aplicar directamente el artículo 643 del E.T N, que fija la sanción por no declarar.

La Resolución N° 1127 de 30 de julio de 2014 fue debidamente motivada

Ante la omisión del deber formal de declarar el impuesto de industria y comercio debía iniciarse el proceso de fiscalización establecido en los artículos 715 y siguientes del Estatuto Tributario Nacional, hecho que se le informó a la demandante por oficio N° DH-PGF-GT-0717 de 19 de abril de 2012.

El artículo 179 del Acuerdo 017 de 2012, que se invocó en la Resolución N° 1127 de 30 de julio de 2014, guarda coincidencia con el artículo 180 del Acuerdo 082 de 2008, vigente para la fecha de ocurrencia de los hechos sancionables.

En la Resolución N° 1169 de 18 de junio de 2015, que resolvió el recurso de reconsideración, se precisó sobre la aplicación del artículo 180 del Acuerdo 082 de 2008, al considerar que coincide con lo previsto en el artículo 179 del Acuerdo 017 de 2012, pues ambas disposiciones remiten al artículo 59 de la Ley 788 de 2002, referente a la aplicación de las normas procedimentales del Estatuto Tributario Nacional, como la sanción por no declarar.

Los herederos son sujetos pasivos del impuesto de industria y comercio, en virtud del artículo 32 del Acuerdo 082 de 2008.

El municipio se encuentra legitimado para vincular a los herederos toda vez que el artículo 793 numeral 1 del E.T., que señala quiénes son deudores solidarios con el contribuyente, incluye como deudores a los herederos y legatarios por las obligaciones del causante, sin perjuicio del beneficio de inventario.



En sentencia C-1201 de 2003, la Corte Constitucional señaló que los herederos se pueden vincular siempre y cuando se les notifiquen debidamente los actos, para el ejercicio de su derecho de defensa y contradicción. Esta posición fue acogida por el Consejo de Estado¹⁶.

Los herederos del señor Jorge Iván Londoño Álvarez tuvieron conocimiento del proceso sancionatorio mediante emplazamiento 001 de enero de 2014, en el que se les otorgó un mes para pronunciarse, sin que lo hubieran hecho. En dicho acto se consignó que los herederos tienen responsabilidad solidaria sobre el pago del impuesto de industria y comercio causado entre el 1 de enero y el 9 de septiembre de 2010 en cabeza del contribuyente Jorge Iván Londoño Álvarez.

La sanción por no declarar que se impuso a los demandantes se encuentra prevista en la ley.

El artículo 643 del E.T. prevé la sanción por no declarar en los términos que se aplicó al caso concreto. Cuestionar la proporcionalidad de la sanción hace parte del juicio de *“legalidad a la ley”* y no a la actuación que se revisa en este proceso.

La sanción impuesta conforme con el artículo 643 del E.T. se adecua a la naturaleza del impuesto de industria y comercio ya que tuvo en cuenta los ingresos declarados con base en los activos obtenidos en el ejercicio comercial.

No existe revocatoria directa de actos de trámite.

La Resolución N° 1127 de 2014, que impuso la sanción por no declarar a la sucesión de Jorge Iván Londoño Álvarez, no revocó el oficio N° DH-PGF-GT 0717 de 19 de abril de 2012, que dispuso tener por no presentada la declaración de industria y comercio, correspondiente al año 2010 presentada por Elizabeth Osorio Martínez.

Contrario a lo considerado por la parte actora, en el oficio N° DH-PGF-GT 0717 de 19 de abril de 2012, la administración no exoneró a los herederos de Jorge Londoño Álvarez de la responsabilidad frente al impuesto de industria y comercio debidamente causado en el año 2010, sino que dio por no presentada la declaración al considerar que carecía del requisito formal, atinente a la firma autorizada para su presentación. Esta razón es distinta a la carencia de responsabilidad fiscal frente a las obligaciones tributarias que alegan los demandantes.

No se prueba el daño o perjuicio causado a la parte demandante

Los demandantes no lograron acreditar el daño o perjuicio irremediable que alegan en la demanda. No se prueba el detrimento al patrimonio de los herederos del señor Jorge Londoño Álvarez, por lo que no es procedente en esta instancia presumir dicha afectación.

No se puede citar como perjuicio el valor pagado por honorarios de defensa técnica, toda vez que la actuación administrativa inició por la omisión en las obligaciones tributarias y se ajustó al ordenamiento vigente, aplicable al caso.

SENTENCIA APELADA

El Tribunal negó las pretensiones de la demanda y la condena en costas. Las razones fueron las siguientes¹⁷:

¹⁶ Sentencia de 28 de febrero de 2013, exp. 18075, C.P. Hugo Bastidas Bárcenas

¹⁷ Folios 323-348 C.P.



No operó el silencio administrativo a favor de los demandantes comoquiera que la Resolución N° 1169 de 2015, que resolvió el recurso de reconsideración, fue notificada por correo enviado a la dirección informada por los actores en el recurso de reconsideración, dentro del año siguiente a la radicación del mismo.

Para la época de los hechos (año 2010), se encontraba vigente el Acuerdo Municipal N° 082 de 2008. Según el artículo 32 del Acuerdo 82 de 2008, son sujetos pasivos del impuesto de industria y comercio en el municipio de Armenia las personas naturales o jurídicas y sociedades de hecho que realicen el hecho generador de la obligación tributaria, consistente en la realización de actividades industriales, comerciales, de servicios y/o financieras en la jurisdicción del municipio, así como los patrimonios autónomos, únicamente cuando no estén tributando en cabeza de las fiduciarias.

En el caso concreto, para el año 2010, el impuesto de industria y comercio tuvo tres periodos, respecto a los responsables de la obligación tributaria: 1) entre el 1 de enero y el 8 de septiembre de 2010, en cabeza del señor Jorge Iván Londoño Álvarez; 2) entre el 9 de septiembre y el 21 de octubre de 2010, en cabeza de la sucesión y 3) entre el 22 de octubre –fecha de liquidación de la sucesión- y el 31 de diciembre de 2010, se tienen como responsables de la obligación tributaria a los herederos, a quienes se les adjudicó el establecimiento de comercio denominado Ventanilla Verde Autoservicio.

El ICA que se causó para el periodo comprendido entre el 1º de enero y el 8 de septiembre de 2010 estaba en cabeza del señor Jorge Iván Londoño Álvarez, quien era una persona natural. Al morir este, sus bienes, derechos y obligaciones entraron en la sucesión ilíquida para posteriormente ser adjudicados a los herederos. Conforme lo dispuesto en el Decreto 902 de 1988, en el periodo de transición entre el fallecimiento del contribuyente y el momento de la adjudicación, las obligaciones le corresponden a la sucesión ilíquida.

En los actos demandados, por el periodo de 1º de enero a 9 de septiembre de 2010, la administración municipal determinó como sujeto pasivo del tributo al señor Jorge Londoño Álvarez, con responsabilidad solidaria de sus herederos.

La Resolución N° 1169 de 18 de junio de 2014 estableció que la norma aplicable era el Acuerdo 82 de 2008, vigente para el momento de ocurrencia de la conducta sancionable. Dicha norma dispuso de manera expresa la remisión al Estatuto Tributario Nacional, especialmente a los artículos 555 a 689.

La parte demandante no demostró el daño antijurídico originado por una falla en el servicio de la entidad territorial al expedir los actos acusados. Solo se indicaron las causales de nulidad de los actos demandados y se controversió la legalidad de los mismos, sin exponer, ni demostrar los elementos de la responsabilidad administrativa, tales como el daño antijurídico, la falla en el servicio y su imputación.

Condenó en costas al demandante, según lo que aparezca probado. Frente a las agencias en derecho precisó que se determinarán con base en el Acuerdo 1887 de 2003 del Consejo Superior de la Judicatura.

RECURSO DE APELACIÓN

La demandante apeló la sentencia de primera instancia con fundamento en los siguientes argumentos¹⁸:

¹⁸ Folios 351-369 c. p.



No hubo análisis concreto sobre la ocurrencia del silencio administrativo positivo

En la sentencia apelada se omitió exponer los razonamientos que sirven para desestimar la ocurrencia de del silencio administrativo positivo en el caso concreto.

El envío por correo de la copia de la resolución que resolvió el recurso de reconsideración a uno de los herederos no constituye notificación debida del acto, ya que existe norma especial que dispone que la notificación debe realizarse en forma personal, previa citación, o por edicto, en forma subsidiaria.

En el expediente existe constancia de fecha 15 de octubre de 2015, que da cuenta de que en esa fecha se entregaron al apoderado de los demandantes copias de la Resolución N° 1169 de 18 de junio de 2014.

El fallo no se pronunció sobre algunos argumentos planteados en la demanda

La sentencia apelada no se pronunció respecto de los siguientes cargos planteados en la demanda: improcedencia de la aplicación de la sanción por no declarar prevista en el artículo 643 del Estatuto Tributario al impuesto de industria y comercio; falta de motivación de la Resolución N° 1127 de 2014; violación al principio de la no confiscatoriedad; revocatoria tácita del oficio N° DH-PGF-GT 0717 de 19 de abril de 2012 y falta de competencia de quien profirió los actos demandados.

Conforme el precedente jurisprudencial citado en la sentencia, para aplicar el artículo 643 del E.T. al impuesto de industria y comercio se requiere previamente de una regulación local que permita la adecuación de la sanción.

La sentencia no es clara al definir la sujeción pasiva de las sucesiones frente al impuesto de industria y comercio en el municipio de Armenia.

La Resolución N° 1127 de 30 de julio de 2014 dio aplicación retroactiva al artículo 179 del Acuerdo 017 de 2012.

En la sentencia se admite la aplicación retroactiva del Acuerdo 017 de 2012 en las consideraciones de la Resolución 1127 de 2014. No obstante, se indica erradamente que la Resolución N° 1169 de 18 de junio de 2014 subsanó dicha falencia al señalar como aplicable el Acuerdo 82 de 2008, vigente para el año 2010.

La responsabilidad solidaria opera solo en el procedimiento de cobro coactivo

Resulta equivocado el argumento según el cual la responsabilidad solidaria opera en la etapa de determinación o imposición de la sanción ya que en materia tributaria ese tipo de responsabilidad solo se hace exigible en la etapa de cobro coactivo.

No procede la condena en costas

No se cumple el imperativo legal referente a acreditar la causación de las costas en el proceso, por lo que no hay lugar a su imposición.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN



La **parte demandante** insistió en los argumentos expuestos en la demanda y el recurso de apelación¹⁹.

La **parte demandada** reiteró lo sustentado en la contestación de la demanda²⁰.

El **Ministerio Público** pidió revocar la sentencia apelada, al considerar que se presentó el silencio administrativo positivo, con fundamento en lo siguiente²¹:

Los herederos de Jorge Londoño Álvarez interpusieron recurso de reconsideración el 29 de septiembre de 2014 contra la Resolución N°1127 de 2014 que les impuso sanción por no declarar.

En la contestación de la demanda, el municipio de Armenia reconoció que envió por correo una copia de la Resolución N° 1169 de 18 de junio de 2014, que resolvió el recurso de reconsideración y que dicha copia fue entregada el día 23 de julio de 2015 en la oficina del apoderado de los herederos.

Los herederos otorgaron poder a un abogado para que se notificara personalmente del acto, por lo que el día 15 de octubre de 2015 le fueron entregadas las copias del mismo y el día 19 de octubre interpuso la demanda, circunstancia que permite inferir que ese día se produjo una notificación por conducta concluyente, en los términos del artículo 72 del CPACA.

No hay prueba en el expediente de la fijación del edicto y no es aceptable tener como válido el envío de una copia por correo, ya que la ley no otorga a la administración la posibilidad de escoger la forma de notificar la providencia que decide el recurso de reconsideración. Al respecto existe una norma especial que lo regula, como es el artículo 565 del E.T.

La ausencia de notificación de la decisión del recurso dentro del término de un (1) año que tenía la administración para decidir y notificar personalmente o por edicto la decisión del recurso de reconsideración, produjo el silencio administrativo positivo, conforme los artículos 732 y 734 del E.T.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

En los términos de la apelación interpuesta por la demandante, la Sala decide sobre la legalidad de la resolución que impuso a la sucesión de Jorge Iván Londoño Álvarez, cuyos herederos con responsabilidad solidaria son los demandantes, sanción por no declarar ICA por el año gravable 2010 y la resolución que resolvió el recurso de reconsideración contra el acto sancionatorio, actos expedidos por la Tesorera General del municipio de Armenia.

La Sala advierte que revoca la sentencia apelada y accede a las pretensiones de la demanda, según el siguiente análisis:

Se configuró el silencio administrativo positivo. La resolución que resolvió el recurso de reconsideración se notificó por fuera del término legal.

El artículo 732 del Estatuto Tributario establece que la administración de impuestos tiene un (1) año para resolver el recurso de reconsideración, contado a partir de su interposición en debida forma:

¹⁹ Folios 413-423 c. p.

²⁰ Folios 407-411 c. p.

²¹ Folios 424-427 c. p.



Por su parte, el artículo 734 del E.T. prevé que si transcurrido el año después de haberse interpuesto el recurso de reconsideración, la administración no lo ha resuelto, se entenderá fallado a favor del recurrente, evento en que la administración así lo declarará, de oficio o a petición de parte.

El artículo 180 del Acuerdo 082 de 10 de diciembre de 2008²², vigente al momento en que se configuró el supuesto hecho sancionable (año gravable 2010), dispone que el procedimiento tributario del municipio de Armenia se rige por las normas del de procedimiento previstas en el Estatuto Tributario Nacional.

La Sección ha precisado que resolver el recurso de reconsideración implica que la decisión de este sea “notificada legalmente”, vale decir, dentro del término del año previsto en la ley. De otra manera no puede considerarse resuelto el recurso, comoquiera que si el contribuyente no ha tenido conocimiento del acto administrativo, este no le resulta oponible. Por tanto, no puede tenerse como fallado el recurso presentado²³.

En relación a la forma de notificación de la resolución que decide el recurso de reconsideración, el inciso segundo del artículo 565 del ET, modificado por el artículo 45 de la Ley 1111 de 2006, dispone que se debe surtir, de manera principal, en forma personal, y en forma supletoria, por edicto.

Para realizar la notificación personal en debida forma se requiere que la administración remita al contribuyente una citación por correo, a la dirección para notificaciones correspondiente, para que este comparezca a notificarse personalmente de la decisión. El contribuyente cuenta con diez (10) días para notificarse personalmente de la decisión de la administración, plazo que comienza a contarse a partir del primer día hábil siguiente al de la introducción al correo del aviso de citación²⁴.

Si transcurrido el término anterior, el contribuyente no se notifica de manera personal del acto administrativo que resuelve el recurso de reconsideración, se deberá notificar de manera subsidiaria, por edicto.

Además, en oportunidad anterior, la Sección precisó que el plazo de “*un año*”, previsto en el artículo 732 del E.T., es un término preclusivo, porque el artículo 734 del E.T. establece que se configura el silencio administrativo positivo ante su incumplimiento.

Caso Concreto

En el presente asunto, la administración expidió la Resolución N° 1127 de 30 de julio de 2014, que impuso a la sucesión de Jorge Iván Londoño Álvarez, conformada por sus herederos con responsabilidad solidaria, sanción por no declarar el impuesto de industria y comercio del año gravable 2010. Lo anterior, con fundamento en el artículo 643 del E.T.N, en concordancia con el artículo 179 del Acuerdo 017 de 0212, que, remite, a su vez, al artículo 59 de la Ley 788 de 2002.

²² “Por medio del cual se adopta el Estatuto Tributario del municipio de Armenia y se dictan otras disposiciones legales”

²³ Entre otras, ver sentencias del 28 de marzo de 2019, Exp. 22355, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto; de 23 de agosto de 2018, exp. 21928, C.P. Milton Chaves García; de 1 de agosto de 2018, exp. 22061, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto y de 25 de septiembre de 2017, exp. 21055, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

²⁴ Sentencias de 8 de septiembre de 2016, exp 18945, C.P Jorge Octavio Ramírez Ramírez, de 20 de septiembre de 2017, exp 20890, C.P. (E) Stella Jeannette Carvajal Basto; de 19 de octubre de 2017, exp 22283 C.P. Milton Chaves García y de 6 de diciembre de 2017, exp 21308, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.



El 29 de septiembre de 2014, los demandantes presentaron el recurso de reconsideración contra el acto que impuso la sanción por no declarar²⁵.

Teniendo en cuenta que la parte actora presentó el recurso de reconsideración el 29 de septiembre de 2014, el municipio de Armenia debía resolver el recurso y notificar la decisión hasta el 29 de septiembre de 2015.

El recurso de reconsideración fue resuelto por Resolución 1169 de 18 de junio de 2015, que confirmó la sanción impuesta a la parte actora.

Para la notificación del acto, el municipio de Armenia envió por correo copia de la Resolución N° 1169 de 18 de junio de 2015 a los señores *Ángela María Londoño y otros herederos de Jorge Iván Londoño Álvarez*, a la calle 21 # 16-46 Edificio Colseguros, Oficina 806 del municipio de Armenia, dirección de notificaciones informada en el recurso de reconsideración. De acuerdo con la constancia de la empresa de mensajería, el correo fue devuelto²⁶. Finalmente, el correo se entregó el 23 de julio de 2015, en la dirección informada, según constancia de recibido que aparece en la guía del envío.²⁷

Es de anotar que el correo enviado no puede tenerse como aviso de citación para la notificación personal. En efecto, no indicó el término legal que tenían los demandantes para comparecer a notificarse personalmente del acto²⁸. Además, no aparece en el expediente constancia de la notificación personal de la decisión como consecuencia del envío del correo.

Tampoco puede entenderse que el acto que resolvió el recurso de reconsideración se conoció por los demandantes el día de la entrega del correo, esto es, el 23 de julio de 2015. Lo anterior, por cuanto la notificación por conducta concluyente (artículo 72 del CPACA), implica que el interesado *“revele que conoce el acto o interponga los recursos legales”*. Y, en este caso, la parte demandante no aceptó conocer el acto el 23 de julio de 2015.

Por el contrario, para conocer el acto, el 25 de septiembre de 2015, la parte demandante otorgó poder especial a un abogado para que en su nombre y representación *“se notifique PERSONALMENTE en los términos del inciso 2° del artículo 565 del Estatuto Tributario Nacional de la Resolución del recurso de reconsideración expedida a la sucesión [...] de acuerdo a la citación del 3 de julio de 2014 (sic), mediante oficio DH-PGF-1791”*²⁹.

En virtud de lo anterior, **el 15 de octubre de 2015** el municipio de Armenia notificó al apoderado de la parte demandante del acto que resolvió el recurso de reconsideración, mediante la entrega, en las oficinas de la administración, de copia completa del citado acto al apoderado. En la constancia de entrega de copias se informa que el abogado se presentó a la Tesorería con el poder otorgado por los demandantes³⁰.

Dado que el acto que resolvió el recurso de reconsideración se notificó personalmente a la parte actora el **15 de octubre de 2015**, se produjo el silencio positivo frente a la referida decisión, pues para esa fecha, ya había vencido el plazo legal para resolver el recurso de reconsideración.

²⁵ Fl. 223-232 c.p. Las partes no discuten la oportunidad del recurso.

²⁶ Fl. 247 c.p.

²⁷ Fl. 248 c.p.

²⁸ Fl. 42 c.p.

²⁹ Fl. 243 c.p.

³⁰ Fl. 174 c.p.



En efecto, ante la falta de notificación de la citada resolución dentro del término del año previsto en el artículo 732 del E.T, que en este caso venció el 29 de septiembre de 2015, teniendo en cuenta que el recurso de reconsideración fue radicado el 29 de septiembre de 2014, se configuró el silencio administrativo positivo frente a la decisión del recurso. En consecuencia, se entiende que el recurso de reconsideración se resolvió a favor del recurrente (art. 734 lb.).

Como el término previsto en el artículo 732 del ET es de carácter preclusivo, la Sala ha dicho que al vencimiento del mismo, la administración pierde competencia para manifestar su voluntad y, en ese orden, el acto deviene nulo³¹.

En este orden de ideas, los actos administrativos demandados están viciados de nulidad, porque la administración incurrió en la causal 3 del artículo 730 del citado ordenamiento³², según la cual, son nulos los actos de resolución de recursos, proferidos por la administración Tributaria, cuando no se notifiquen dentro del término legal, en concordancia con la causal de nulidad de falta de competencia prevista en el artículo 137 del CPACA.³³

La prosperidad en el cargo de nulidad por falta de competencia temporal, debido a la ocurrencia del silencio administrativo positivo, permite que la Sala se sustraiga de revisar los demás cargos planteados en el recurso de apelación.

Las razones anteriores son suficientes para revocar la sentencia apelada. En su lugar, se anulan la Resolución N° 1127 del 30 de julio de 2014 que impuso a los demandantes sanción por no declarar ICA del año gravable 2010 y la Resolución N° 1169 del 18 de junio 2015, que resolvió el recurso de reconsideración. Con fundamento en el artículo 187 del CPACA, a título de restablecimiento del derecho, se declara que la parte demandante no está obligada a pagar suma alguna por concepto de los actos anulados.

No se declara que se configuró el silencio positivo, como lo pretende la parte actora, ya que como lo ha señalado esta Sección, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no es el mecanismo idóneo para promover la declaratoria del silencio administrativo positivo, aunque las decisiones que nieguen ese derecho pueden controvertirse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En el caso concreto, el examen de legalidad se limita a revisar la nulidad de los actos demandados, por falta de competencia temporal del ente para expedirlos.³⁴

Se niegan las pretensiones de condena relativas al reconocimiento de perjuicios por falla en el servicio debido a que el Tribunal las negó porque no se demostraron los elementos de la responsabilidad administrativa. Decisión que no fue objeto de la apelación.

Condena en costas

³¹ Sentencia de 21 de octubre de 2010, exp 17142 C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, reiterada entre otras, en sentencias de 9 de julio de 2015, exp 21053, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia, de 13 de julio de 2017, exp 21188, C.P. Milton Chaves García, de 20 de septiembre de 2017, exp 20890, C.P. (E) Stella Jeannette Carvajal Basto, de 13 de diciembre de 2017, exp 21072), C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto y de 8 de febrero de 2018, exp 22469, C.P. Milton Chaves García, entre otras.

³² Sentencia de 26 de mayo de 2016, exp 21559, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

³³ Sentencias de 19 de abril de 2018, exp 21761, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez

³⁴ Sentencia de 19 de enero de 2012, Exp. 17578, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Sentencia de 6 de diciembre de 2017, Exp. 21308, C.P. Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto y Sentencia de 25 de abril de 2018, Exp. 21805, C.P. Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto Auto de 24 de noviembre de 2016, exp. 22084, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.



Conforme con el artículo 188 del CPACA³⁵, en los procesos ante esta jurisdicción, la condena en costas, que según el artículo 361 del C.G.P. incluye las agencias en derecho, se rige por las reglas previstas el artículo 365 del Código General del Proceso, y una de estas reglas es la del numeral 8, según la cual “*solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación*”.

En casos en los que se ha probado la causación de costas, la Sala ha reconocido por tal concepto los gastos del proceso y agencias en derecho³⁶. En relación a las agencias en derecho el Acuerdo No. 10554 de 5 de agosto de 2016, señala que en los procesos con cuantía tramitados en segunda instancia, podrán fijarse “entre 1 y 6 S.M.M.L.V.”, *teniendo en cuenta que no necesariamente deben corresponder al mismo monto de los honorarios pagados a los abogados*.³⁷.

De acuerdo con lo probado, las costas causadas en el proceso corresponden a los gastos ordinarios que ordenó el numeral 4 del auto admisorio de la demanda (fl. 63, c.2) y que se pagaron según el recibo de consignación que está en el folio 66 (c.1.), y a las agencias en derecho causadas a favor de la demandante, soportadas en el contrato de prestación de servicios profesionales que fue allegado y que está en los folios 74 a 77 (c.1)

En consecuencia, con base en las pruebas mencionadas, se ordenará al *a quo* que tramite el respectivo incidente de condena en costas, teniendo en cuenta las reglas de liquidación previstas en el artículo 366 del CGP y los lineamientos especiales que dispuso el Acuerdo No. 10554 de 5 de agosto de 2016, de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

Por tanto, se dispondrá condenar en costas a la parte demandada por concepto de gastos del proceso y agencias en derecho, conforme lo precisado anteriormente.

En suma, se revoca la sentencia apelada. En su lugar, se anulan los actos demandados. A título de restablecimiento del derecho se declara que la actora no debe suma alguna por concepto de los actos anulados. Y se niegan las demás pretensiones de la demanda.

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

FALLA

PRIMERO: REVOCAR la sentencia de 19 de enero de 2017 dictada por el Tribunal Administrativo del Quindío. En su lugar, dispone:

- 1. DECLARAR** la nulidad de la Resolución N° 1127 del 30 de julio de 2014 que impuso a los demandantes sanción por no declarar ICA del año gravable 2010 y la Resolución N° 1169 del 18 de junio 2015, que resolvió el recurso de reconsideración, ambos actos expedidos por la Tesorera General del municipio de Armenia.
- 2.** A título de restablecimiento del derecho, **DECLARAR** que la parte demandante no está obligada a pagar suma alguna por concepto de los actos anulados.
- 3. NEGAR** las demás pretensiones de la demanda.

³⁵ CPACA. Art. 188. Condena en costas. “Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”.

³⁶ Sentencias del 9 de marzo de 2017, Exp. 21718 y 21753, C. P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas y de 6 de septiembre de 2017, exp. 21719, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

³⁷ *Ibidem*



Radicado: 63001-23-33-000-2015-00289-01(22965)
Demandante: Elizabeth Osorio Martínez y otros

SEGUNDO: CONDENAR en costas a la entidad demandada, conforme el artículo 188 del C.P.A.C.A. En consecuencia, **ORDENAR** al Tribunal que tramite el respectivo incidente de condena en costas, teniendo en cuenta las reglas de liquidación previstas en el artículo 366 del CGP y los lineamientos especiales que dispuso el Acuerdo No. 10554 de 5 de agosto de 2016 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

Cópiese, notifíquese, devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada en sesión de la fecha.

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Presidenta de la Sección

MILTON CHAVES GARCÍA

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ