



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

Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de abril de dos mil dieciocho (2018)

**EXPEDIENTE: 05001233100020020382801
ACTOR: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL
DEMANDADO: MUNICIPIO DE RIONEGRO, ANTIOQUIA
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA**

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la apoderada del municipio de Rionegro, Antioquia, contra la sentencia proferida el 30 de abril de 2013 por el Tribunal Administrativo de Antioquia mediante la cual resolvió lo siguiente:

***“PRIMERO. SE INHIBE** para pronunciarse de fondo respecto de la legalidad del Auto AJE-OEF-02-10 del 09 de septiembre de 2002, por medio del cual se decide la solicitud de suspensión del proceso administrativo de cobro coactivo, por lo considerado con antelación.*

***SEGUNDO. SE DECLARA** la nulidad de las Resoluciones Nos. AJE-OEF-02-01 del 18 de junio de 2002, por medio de la cual se resolvieron las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago y No. AJE-OEF-0201; AJE-SH-02-01 del 01 de agosto de 2002 mediante la cual se confirmó la resolución anterior.*

***TERCERO.** Como consecuencia de la declaración anterior y a título de restablecimiento del derecho, teniendo en cuenta que el proceso se encuentra terminado por pago, **SE ORDENA AL MUNICIPIO DE RIONEGRO DEVOLVER A LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL** las sumas que le fueron embargadas con ocasión del mandamiento de pago No. AJE OEF 02201 del 07 de mayo*



de 2002, las cuales, deberán ser actualizadas de conformidad con la fórmula indicada en la parte considerativa.

CUARTO. SE DENIEGAN las demás pretensiones de la demanda.

(...)"

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, por conducto de apoderada y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, demandó para que, previo el trámite del procedimiento legal, se hicieran las declaraciones:

Que se declare la nulidad de la Resolución AJE-OEF-02-01 del 18 de junio de 2002, a través de la cual la Oficina de Ejecuciones Fiscales del municipio de Rionegro rechazó las excepciones propuestas contra el mandamiento de pago AJE-OEF-02-01 del 7 de mayo de 2002.

Que se declare la nulidad de la Resolución AJE-SH-02-01 del 1° de agosto de 2002, expedida por la Secretaría de Hacienda del municipio de Rionegro, con la cual se confirmó la resolución anterior.

Que se declare la nulidad del Auto AJE-OEF-02-10 del 5 de septiembre de 2002, expedido por la Oficina de Ejecuciones Fiscales del municipio de Rionegro, por medio de la cual se da por terminado el proceso de cobro coactivo especial por el impuesto de industria y comercio por los períodos 1997, 1998 y 1999 por pago total de la obligación.

Que se declare la nulidad del Auto AJE-OEF-02-11 del 9 de septiembre de 2002, expedido por la Oficina de Ejecuciones Fiscales del municipio de Rionegro, por medio del cual se decidió desfavorablemente la solicitud de suspensión del proceso



administrativo de cobro coactivo y se solicitó poner a disposición del Tribunal las sumas embargadas por el municipio.

Que como consecuencia de lo anterior, se restablezca el derecho en el sentido de declarar la terminación del proceso ejecutivo, levantar las medidas allí adoptadas y establecer que la entidad no adeuda suma alguna.

Las pretensiones tuvieron como fundamento los siguientes

2. Hechos

Afirmó que el 11 de abril de 1999, en atención al requerimiento hecho por el municipio de Rionegro, remitió una relación de los ingresos generados en el Aeropuerto de Rionegro para los años 1997, 1998 y 1999.

Refirió que el 13 de julio de 2000 el municipio expidió liquidaciones oficiales de aforo del impuesto de industria y comercio por los años mencionados, por las siguientes sumas:

- a) Resolución AJE 00-007/2000 correspondiente al año gravable 1997: (i) \$8'585.000 por concepto de renovación de matrícula; (ii) \$103'020.000 como impuesto de industria y comercio; y (iii) \$103'020.000 correspondiente a la sanción por falta absoluta de declaración.
- b) Resolución AJE 00-008/2000 correspondiente al año gravable 1998: (i) \$11'553.000 por concepto de renovación de matrícula; (ii) \$138'636.000 como impuesto de industria y comercio; y (iii) \$138'636.000 correspondiente a la sanción por falta absoluta de declaración.
- c) Resolución AJE 00-009/2000 correspondiente al año gravable 1999: (i) \$13'301.000 por concepto de renovación de matrícula; (ii) \$159'612.000 como impuesto de industria y comercio; y (iii) \$319'224.000 correspondiente a la sanción por falta absoluta de declaración.



Sostuvo que el capital de los impuestos, sanciones y matrícula de las 3 liquidaciones asciende a \$995'587.000, sin intereses.

Aseguró que dichas liquidaciones no fueron notificadas por correo sino al Aeropuerto El Dorado de Bogotá.

Indicó que el 7 de mayo de 2002 se libró mandamiento de pago AJE OEF 02201 y el 20 de mayo se interpusieron excepciones y un incidente de nulidad, así como los recursos de reposición y apelación contra el mismo.

Explicó que las excepciones propuestas fueron las de falta de jurisdicción y competencia, falta de ejecutoria de los títulos por indebida notificación, falta de título ejecutivo e inexistencia de la obligación.

Señaló que la jefe de la Oficina de Ejecuciones Fiscales, mediante Resolución AJE-OEF 02-01 del 18 de junio del mismo año, rechazó por improcedentes los recursos y el incidente de nulidad presentados contra el mandamiento de pago.

Agregó que en la referida resolución también se rechazaron las excepciones de falta de jurisdicción y competencia, inexistencia de la obligación y falta de título ejecutivo, y se declaró no probada la excepción de falta de ejecutoria del título.

Manifestó que interpuso recurso de queja frente a la anterior decisión, la cual fue confirmada a través de la Resolución AJE-OEF 02-04 del 1 de agosto de 2002.

Destacó que interpuso recurso de reposición en su contra, el cual fue resuelto por la Secretaría de Hacienda mediante Resolución SH 02-01 del 1° de agosto de 2002, en el sentido de confirmarla en su integridad.

Expuso que el 19 de julio del mismo año se emitió orden de embargo 02-02 por la suma de \$1.409'669.000, la cual se hizo efectiva de la siguiente manera:



- Banco Popular de El Dorado: \$694'913.451
- Banco de Colombia: \$669'964.044
- BBVA Ganadero: \$44'700.292
- Banco de Santander: \$59.582, \$1'465.387 y \$622.199

Resaltó que en contra de la orden de embargo se interpusieron los recursos ordinarios, los cuales fueron rechazados por improcedentes.

Afirmó que mediante Auto 02-05 del 1 de agosto de 2002 se denegó el incidente de desembargo que había propuesto.

3. Normas violadas y concepto de la violación

Consideró que con los actos administrativos demandados se vulneraron los siguientes artículos: 29 de la Constitución Política; 828, 829, 831 –numerales 1, 3 y 7 –, y 833 del Estatuto Tributario; y 513 y 684 del Código de Procedimiento Civil.

Expuso el concepto de la violación de las normas invocadas en los siguientes términos:

3.1. Excepción de inconstitucionalidad

Planteó que aunque la excepción de inexistencia de la obligación aparentemente resulta impropia en un procedimiento administrativo de cobro, en el caso concreto se propuso porque la obligación es de carácter tributario y, por lo tanto, no puede ser impuesta discrecionalmente por autoridades que ejercen competencias liquidadoras frente a los tributos de propiedad de los distintos órdenes territoriales.

Aseguró que no existe ninguna disposición legal que autorice a los municipios a gravar con el impuesto de industria y comercio a las entidades que ejercen funciones públicas, distintas de las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.



Adujo que el mandamiento de pago es ilegal e inconstitucional pues pretende cobrar tal obligación, a pesar de que los municipios no están autorizados para gravar con ICA las actividades que implican el ejercicio de la soberanía sobre el espacio aéreo, las cuales se nutren de ingresos tributarios como tasas por el control de tráfico aéreo, abordaje, recaudo de tasas aeroportuarias, recaudo de impuesto de timbre a los viajeros, servicios de protección de vuelos, radioayudas y demás comunicaciones aeroportuarias.

Refirió la definición de actividades de servicio contenida en el artículo 36 de la Ley 14 de 1983.

Indicó que resulta necesario que un acuerdo local defina lo que ha de entenderse por actividad de servicio, para que se pueda extender a otras actividades no contempladas en la ley explícitamente, pero que sean análogas o similares.

Recalcó que otras actividades, absolutamente distintas a las citadas, no pueden ser gravadas por cuanto violarían el principio de legalidad de los tributos.

Sostuvo que ninguna de las actividades enunciadas es análoga a las desempeñadas por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, ni existe norma local que imponga un tributo a las funciones públicas que lleva a cabo.

Alegó que las deudas tributarias nacen de la ley y no de un acto administrativo, por lo que los títulos que provienen del municipio no vinculan al deudor, pues se trata de actos ilegales que no obligan ni a los administrados ni a las entidades públicas.

Expresó que en el impuesto de industria y comercio no basta que se perciban ingresos por un ente con personería jurídica, sino que se requiere expresamente que los mismos provengan de actividades gravadas, y no como en el caso de la Aeronáutica Civil, que se trata de tasas originadas en su función de control del transporte aéreo.



Aseveró que la excepción de ilegalidad e inconstitucionalidad de la obligación impide que la entidad pueda ser condenada a pagar, a título de impuesto, un gravamen del cual no es sujeto ni deudor.

Expuso el concepto de la violación de las normas invocadas en los siguientes términos:

3.2. Violación de los artículos 829 y 835 del Estatuto Tributario, en concordancia con el artículo 29 de la Constitución Política. Las resoluciones demandadas dan por terminado el proceso administrativo de cobro sin haber obtenido un pronunciamiento definitivo en la jurisdicción contenciosa, siendo éste procedente y necesario por haberse interpuesto oportunamente demanda contenciosa administrativa.

Afirmó que el artículo 829 del Estatuto Tributario establece cuándo se entienden ejecutoriados los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo.

Indicó que dentro de dichos actos se encuentran el mandamiento de pago, el que decide las excepciones o el recurso de reposición si ha sido interpuesto, los cuales son susceptibles de control judicial.

Explicó que en ese supuesto se enmarcan los Autos AJE-OEF-02-10 y AJE-OEF-02-11, y que a través de ellos el municipio de Rionegro se apropió indebidamente de una cuantiosa suma de dinero de la cual no es titular.

Refirió que el demandado solamente es el tenedor de ese dinero en virtud del embargo decretado en el proceso de cobro coactivo que aún no ha sido resuelto.

Precisó que dicha norma dispuso que los actos administrativos que sirven de fundamento para el cobro coactivo se entienden ejecutoriados, cuando se hayan decidido en forma definitiva los recursos interpuestos en vía gubernativa o las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho.



Mencionó que el municipio, mediante providencia del 1 de agosto de 2002, resolvió el recurso de reposición contra el acto que decidió las excepciones, decisión que le fue notificada el 14 de agosto siguiente, por lo que el mismo sólo quedaría en firme - en sentido tributario - hasta el 14 de diciembre del mismo año.

Agregó que la demanda en contra de dicha resolución fue interpuesta el 10 de septiembre de 2002, por lo que el proceso administrativo no puede darse por terminado hasta tanto no se decida el asunto por el juez contencioso administrativo.

Recalcó que el artículo 835 del Estatuto Tributario establece que la admisión de la demanda no suspende el proceso de cobro, pero que el remate no se puede realizar hasta que exista un pronunciamiento definitivo en esta jurisdicción.

Alegó que el municipio no solo negó expresamente la suspensión del proceso una vez llegada la etapa del remate, sino que además se apropió de las sumas que tenía indebidamente embargadas y por cuanto dio por terminado el proceso.

Señaló que interpuso la demanda durante el término de caducidad y de acuerdo a las prescripciones del numeral 5 del artículo 831 del Estatuto Tributario.

Aseveró que la presentación de la demanda enerva la pretensión ejecutiva del municipio y, por lo tanto, no puede ordenarse la terminación del proceso de cobro coactivo.

3.3. Violación del art. 831 numerales 1, 3 y 7 del Estatuto Tributario y 833. Las resoluciones demandadas son nulas por no declarar la excepción de falta de competencia para ejecutar y embargar, por falta de título y falta de ejecutoria; tal como lo ordena el artículo 833 del Estatuto Tributario.

Recordó que en el proceso de cobro se propuso la excepción de falta de jurisdicción y competencia, así como la nulidad



contemplada en el artículo 140, numeral 2, pues los recursos de la Nación son inejecutables e inembargables.

Mencionó que la excepción de falta de ejecutoria de los títulos tuvo como fundamento su indebida notificación, puesto que se realizó de una forma distinta a la que procesalmente corresponde y, por tal razón, la entidad nunca tuvo conocimiento de los mismos para ejercer su defensa.

Aseguró que el título no se encontraba legalmente notificado así que no lo vinculaba, razón por la cual también había propuesto la excepción denominada falta de título ejecutivo, en los términos del numeral 7 del artículo 831 del Estatuto Tributario.

Resaltó que en la Resolución AJE-OEF-02-01, la funcionaria ejecutora denegó la excepción de falta de jurisdicción y competencia porque, en su concepto, no existía respaldo legal suficiente para declararla probada.

Agregó que allí se expuso que ya habían transcurrido 18 meses sin haber recibido el pago, por lo que existía autorización legal para ejecutar a la Aeronáutica Civil.

Indicó que en la Resolución AJE-SH-02-01, a través de la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la decisión anterior, se precisó que la ley no había determinado previamente la competencia del funcionario ejecutor, por lo que mediante el Acuerdo 084 de 1999 se dispuso que tal facultad recaía en la Oficina de Ejecuciones Fiscales.

Por otra parte, sostuvo que la doctrina contenida en los actos administrativos demandados es ilegal por interpretación errónea del alcance de las normas que consagran la inejecutabilidad e inembargabilidad de la Nación.

Adujo que según el artículo 336 del Código de Procedimiento Civil, la Nación no puede ser ejecutada, salvo en el caso previsto en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, esto es,



cuando se pretenda el cumplimiento de una sentencia condenatoria

Afirmó que la autoridad administrativa, dentro del proceso de cobro coactivo, no podía librar mandamiento de pago ni adelantar ejecución alguna, pues la obligación tributaria no proviene de una sentencia ejecutoriada.

Recalcó que el artículo 63 de la Constitución Política establece que los bienes públicos son inembargables.

Manifestó que el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación consagró la inembargabilidad como principio rector del sistema presupuestal.

Expresó que dicho presupuesto constituye el inventario de las rentas que pertenecen a la Nación, de allí que tenga una especial protección.

Insistió en que el título que originó el proceso de cobro coactivo es de naturaleza tributaria, no proviene de una sentencia judicial, ni del deudor, ni se trata de un acto administrativo creador por sí solo de la obligación tributaria.

Aseveró que la ley no obliga a la Aeronáutica Civil a contribuir con el impuesto objeto de discusión, por lo que no se configura ninguna de las excepciones en las cuales procedería la ejecución en su contra.

Refirió que la obligación tributaria es una obligación *ex lege*, lo cual quiere decir que solo se constituye cuando se materializa el presupuesto legal previsto por la norma como necesario para su nacimiento.

Sostuvo que el municipio carece de título para pretender el cumplimiento de un derecho no nacido.

Agregó que ninguna obligación contenida en una liquidación tributaria presta mérito ejecutivo si no está fundada en una norma



de rango legal o, en el caso de los tributos locales, en una disposición reglamentaria que incorpore a la legislación subnacional el tributo creado por el legislador.

Aseguró que, por tal razón, no es posible ejecutar a la Nación por una actividad que no se encuentra gravada con el impuesto de industria y comercio ni en la Ley 14 de 1983 ni en las disposiciones locales.

Por otra parte, recordó que en el proceso de cobro coactivo propuso la excepción de falta de título ejecutivo, en atención a que las resoluciones de liquidación del impuesto de industria y comercio no fueron notificadas en debida forma y no pudo ejercer el recurso de reconsideración en su contra.

Advirtió que tal excepción fue denegada bajo el argumento de que no fue aportada prueba alguna de la falta de notificación, mientras que en el expediente sí obraban las facturas de transporte en las que constaba que Servientrega había entregado unos sobres a la Aeronáutica Civil en la oficina de correspondencia del Aeropuerto El Dorado.

Recalcó que no hay constancia del contenido de tales documentos y por lo tanto no hay evidencia de la notificación de los títulos ejecutivos.

Aclaró que en ninguna de las dependencias de la entidad existe registro de ingreso de los actos administrativos.

Precisó que en su caso no era procedente la notificación por correo, pues no se había aportado ninguna dirección para tales efectos y, además, porque el artículo 23 de la Ley 446 de 1998 dispuso que la notificación a entidades públicas debía hacerse de manera personal al funcionario de mayor categoría a nivel seccional (administrador del aeropuerto, gobernador o alcalde), para que éste le comunicara al director de la entidad el contenido de los mismos.



Arguyó que, comoquiera que nunca se realizó la notificación en la forma prevista en la ley, las resoluciones no vinculan a la entidad y tampoco existe un título ejecutoriado que justifique la iniciación del proceso de cobro coactivo.

4. Contestación de la demanda

Por conducto de apoderada, el municipio de Rionegro contestó la demanda en los siguientes términos:

Se opuso a las pretensiones de la demanda y resaltó que las liquidaciones oficiales de aforo se notificaron por correo certificado el 14 de julio de 2000, fecha en la cual el grupo de correspondencia de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil recibió dichos actos administrativos.

Planteó las siguientes excepciones:

1. Inepta demanda por solicitar la nulidad de las liquidaciones oficiales de aforo

Explicó que sólo son susceptibles de control judicial las resoluciones que resuelven las excepciones y que ordenan llevar adelante la ejecución, por lo que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho es improcedente frente a actos proferidos en la etapa de determinación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 337 del Acuerdo 084 de 1999, Estatuto Único Tributario del Municipio de Rionegro.

2. Inepta demanda por tratarse las normas violadas y el concepto de la violación de textos del Estatuto Tributario para los impuestos del orden nacional

Informó que el proceso de cobro coactivo iniciado en contra de la parte demandante, tuvo como fundamento el Estatuto Único Tributario del Municipio de Rionegro, modificado por el Acuerdo 117 de 1999.



Señaló que el concepto de la violación expuesto en la demanda fue sustentado en normas del Estatuto Tributario para los impuestos del orden nacional, y aunque el artículo 66 de la Ley 383 de 1997 le ordenó a los entes territoriales aplicarlo en materia procedimental, lo cierto es que el proceso administrativo se llevó a cabo con base en los acuerdos mencionados, por lo que no podía alegarse el desconocimiento de normas nacionales cuando debía remitirse únicamente a las municipales.

3. Inexistencia de violación de norma alguna por no haber suspendido el proceso administrativo de cobro

Arguyó que la solicitud de suspensión del proceso se elevó cuando éste ya había concluido y, además, no existe norma alguna que condicione la suspensión del proceso hasta cuando se demanden las resoluciones correspondientes ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

4. Inexistencia de falta de competencia para ejecutar a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil

Recalcó que la entidad podía ser ejecutada 18 meses después de que los actos administrativos que determinaron los impuestos quedaran ejecutoriados.

5. Las liquidaciones oficiales de aforo se encontraban debidamente notificadas y ejecutoriadas

Expresó que no se violó norma alguna sobre la notificación de las liquidaciones oficiales de aforo que sirvieron de base para iniciar el proceso de cobro coactivo, pues estaba plenamente probado que las mismas fueron notificadas por correo el 14 de julio de 2000.

6. La prohibición de conceder exenciones respecto de los impuestos de las entidades territoriales se encuentra vigente desde la constitución anterior y fue acogida por la Constitución de 1991 en su artículo 294.



Mencionó que el artículo 294 de la Constitución Política prohíbe que por ley se concedan exenciones o preferencias en relación con tributos que les pertenecen a los entes territoriales.

Destacó que los impuestos territoriales gozan de protección constitucional y, en consecuencia, la ley no puede trasladarlos a la Nación y menos a sus entes descentralizados.

Concluyó que la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil es sujeto pasivo del impuesto de industria y comercio por la actividad de servicio que prestó en el Aeropuerto Internacional José María Córdova, más aún cuando no existe norma alguna que prohíba gravar con este tributo a los aeropuertos.

5. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 30 de abril de 2013 el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Decisión, se inhibió para pronunciarse sobre el Auto AJE-OEF-01-10 del 9 de septiembre de 2002; declaró la nulidad de las Resoluciones AJE-OEF-02-01 del 18 de junio de 2002, AJE-OEF-0201 y AJE-SH-02-01 del 1 de agosto de 2002; a título de restablecimiento del derecho ordenó al municipio demandado devolver a la actora el dinero embargado con ocasión de los actos acusados y denegó las demás pretensiones de la demanda.

En apoyo de esa decisión expresó, en resumen, lo siguiente:

Recordó que de conformidad con lo establecido en el artículo 835 del Estatuto Tributario sólo son demandables ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo los actos proferidos dentro de un proceso de cobro coactivo a través de los cuales se resuelven las excepciones presentadas en contra del mandamiento de pago y se ordena seguir adelante con la ejecución.

Explicó que, sin embargo, jurisprudencialmente se ha aceptado que se ejerza control judicial respecto de otras decisiones como por ejemplo, la resolución que liquida el crédito y las costas y la



que resuelve las objeciones propuestas contra aquellas, por crear situaciones nuevas para el demandante.

Adujo que el Auto AJE-OEF-02-10 del 5 de septiembre de 2002, a través del cual se resolvió desfavorablemente una solicitud de suspensión del proceso administrativo de cobro coactivo y se solicita poner a disposición del Tribunal las sumas embargadas, es un acto de trámite, no susceptible de ser enjuiciado ante esta Jurisdicción.

Señaló que a partir de la vigencia de la Ley 383 de 1997, los distritos y municipios deben realizar el cobro coactivo de los impuestos administrados por ellos a través de los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional.

Precisó que la legalidad de las liquidaciones oficiales de aforo que originaron el mandamiento de pago demandado, no pueden discutirse en el proceso de cobro coactivo, por cuanto son propias del proceso de determinación y liquidación del impuesto.

Indicó que la excepción de falta de competencia formulada contra el mandamiento ejecutivo en realidad no se dirige a enervar su legalidad, por cuanto la naturaleza de la excepción es demostrar que quien profirió el acto no tenía competencia para ello y en este caso, el actor cuestionó fue la facultad de iniciar procesos de cobro coactivo contra entidades del Estado.

Expuso que según el artículo 828 del Estatuto Tributario, para que exista título ejecutivo, resulta indispensable la ejecutoria de los actos que sirven de base para el cobro.

Agregó que el artículo 829 de la referida normativa establece cuándo se entienden ejecutoriados los actos administrativos, para lo cual parten del supuesto de la notificación, es decir, del conocimiento que tiene el interesado de la decisión de la administración, para que pueda interponer los recursos procedentes.



Sostuvo que conforme con las normas tributarias, para la época de los hechos, las notificaciones de las actuaciones de ese tipo de autoridades debían efectuarse a la dirección informada por el contribuyente en la última declaración de renta y la resolución sancionatoria que para este análisis constituye el título ejecutivo, debía realizarse por correo o personalmente.

Manifestó que de las pruebas obrantes en el expediente, no se evidencia que las notificaciones se hayan surtido en debida forma, toda vez que obran copias de constancias de envío de unos documentos a la Calle 49 No. 50-05 Piso 3, sin que conste que los mismos hayan sido recibidos.

Agregó que existe constancia de que se enviaron unos documentos, pero no se sabe cuáles, además, tampoco existe constancia de que efectivamente hayan sido entregados, es decir, que no hay prueba que permita inferir que la parte sancionada hubiese recibido el correo que sostiene haber remitido el demandado o que el interesado hubiera comparecido a notificarse personalmente.

Concluyó, con base en lo anterior, que la notificación de los actos demandados que contenían las liquidaciones oficiales de aforo, que sirvieron de título base de recaudo para librar el mandamiento de pago objeto de las excepciones resueltas en los actos administrativos acusados, no se surtió en debida forma, razón por la cual respecto de los mismos no puede predicarse la condición de ejecutoria a la que se refiere el artículo 828 del Estatuto Tributario.

Con base en lo anterior, declaró la nulidad de las Resoluciones AJE-OEF-02-01 del 18 de junio de 2002 por medio de la cual se resolvieron las excepciones previas contra el mandamiento de pago AJE-OEF-02-01 de 7 de mayo de 2002 y AJE-OEF 02-01 del 1 de agosto de 2002 a través de la cual se confirmó la anterior.

Mencionó además que no había lugar a declarar la nulidad del Auto AEJ-OEF-02-11 del 19 de septiembre de 2002, por cuanto la acusación se relaciona con la terminación del proceso de cobro



coactivo sin haberse hecho un pronunciamiento definitivo en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y según el artículo 835 del Estatuto Tributario el proceso judicial no suspende el proceso coactivo.

6. La impugnación

Inconforme con la decisión, la apoderada de la parte demandada apeló la sentencia de primera instancia. Como fundamento del recurso expresó lo siguiente:

Sostuvo que en este caso no se contaba con dirección para notificaciones y además las normas invocadas en el fallo de primera instancia no aplican, toda vez que existe una norma especial para notificar a las entidades de derecho público, concretamente el artículo 23 de la Ley 446 de 1998.

Aseguró que las liquidaciones oficiales se encuentran debidamente notificadas y ejecutoriadas según se estableció en la Resolución AJE-OEF-02-01 del 18 de junio de 2002, cuyos fundamentos esbozó para sustentar el recurso.

Señaló que tal y como se estableció en el referido acto administrativo, las liquidaciones oficiales de aforo deben notificarse por correo, la cual se practica con el envío de una copia del acto correspondiente a la dirección informada por el contribuyente.

Indicó que existe una presunción legal de la notificación la cual sólo puede ser desvirtuada a través de los mecanismos legales, como por ejemplo, que se haya envidado a una dirección errada o que haya sido devuelta a la oficina de correos por cualquier otra causa, carga que debe asumir el contribuyente.

Adujo que no obstante lo anterior, la Oficina de Ejecuciones Fiscales solicitó a la empresa Servientrega que confirmara la fecha de recibo de los envíos hechos a través de las guías de entrega 705551825 y 705551826, certificación que demostró que fueron recibidos por el Grupo de Correspondencia de la Unidad



Administrativa Especial de Aeronáutica Civil el 14 de julio de 2000, con lo cual se desvirtúa la excepción de la ahora demandante.

Aclaró que como en este evento el contribuyente no había informado de manera expresa la dirección de notificaciones, fue correcto utilizar la dirección a la que finalmente se envió de conformidad con lo dispuesto en el artículo 74 del Estatuto Tributario, que además coincide con la indicada por el apoderado del contribuyente con posterioridad.

Manifestó que el trámite de notificación en materia tributaria es especial, razón por la cual no pueden aplicarse normas del Código de Procedimiento Civil ni del Código Contencioso Administrativo de manera analógica.

Agregó que las liquidaciones oficiales de aforo objeto de cuestionamiento se notificaron el 14 de julio de 2000, fecha en que consta que fueron recibidas por el Grupo de Correspondencia de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, por lo que transcurrieron más de 18 meses antes de iniciar su cobro.

Aseveró que en la Resolución AJE-SH-02-01 del 1 de agosto de 2002 se reiteraron los referidos argumentos, soportados además por la jurisprudencia de esta Corporación.

Reiteró que el proceso de notificación está completamente regulado en las normas tributarias, razón por la cual no son aplicables las normas del Código Contencioso Administrativo.

Mencionó que el apoderado del contribuyente se limitó a afirmar que la notificación no fue recibida y que la administración no debió haber enviado los documentos a la dirección de la Aerocivil en Bogotá sino que debió notificar personalmente al administrador del Aeropuerto José María Córdova ubicado en el municipio de Rionegro, Antioquia y en caso de que no hubiera podido efectuarse de esa manera, debió haberse hecho la notificación por edicto.

Insistió en que no se aportó prueba alguna de que la notificación se hubiese hecho de manera irregular o ilegal y por el contrario, sí



está acreditado que los documentos fueron enviados a la dirección correcta y que fueron entregados.

Concluyó que la notificación de las liquidaciones oficiales en que se basaron los actos demandados se hizo en debida forma por lo que el título quedó en firme y por ende, la excepción formulada por la demandante no tiene vocación de prosperidad.

5. Actuación procesal en segunda instancia

Mediante auto del 6 de febrero de 2014 se admitió el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia.

A través de providencia del 30 de junio de 2016 se dispuso correr traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera su concepto.

6. Alegatos de conclusión

6.1 Parte actora:

En primer lugar, solicitó que se remitiera el expediente a la Sección Cuarta de esta Corporación, por ser la competente para conocer de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho relacionados con impuestos, de conformidad con el numeral 2 del artículo 13 del Acuerdo 55 de 2003, proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado.

En cuanto al fondo del asunto, recalcó que el municipio de Rionegro concluyó erróneamente que las actividades de la Aeronáutica Civil se enmarcaban en el hecho generador del impuesto de industria y comercio, a pesar de estar excluida del cobro y pago de dicho tributo.

Aseguró que el ente territorial no determinó cuáles eran las actividades análogas que se asimilarían a las actividades de servicio de la parte demandante, las cuales no son susceptibles de ser gravadas con el impuesto en mención, por tratarse de funciones administrativas.



Indicó que tal conclusión fue expuesta por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto del 1 de diciembre de 1999 proferido dentro del expediente número 1126.

Aseguró que así quedaba probada la excepción de falta de título, que no es otra cosa que la inexistencia del mismo frente a una entidad que se encuentra excluida del impuesto de industria y comercio.

Respecto de la indebida notificación de los actos administrativos demandados, recordó que en la sentencia de primera instancia se concluyó que las constancias de envío aportadas por el municipio de Rionegro no demostraban que efectivamente la Aeronáutica Civil hubiera recibido las resoluciones.

Lo anterior, por cuanto únicamente estaba acreditado que se remitieron unos documentos indeterminados, pero no había certeza sobre si los mismos habían sido entregados y cuál era su contenido.

Manifestó que, en todo caso, la dirección a la cual se hizo el envío no correspondía a la del Aeropuerto El Dorado, lugar en el cual se encuentra el domicilio de la Aeronáutica Civil.

Solicitó que se confirme la orden impartida por el *a quo*, en el sentido de que se devuelvan las sumas embargadas por el municipio de Rionegro.

Afirmó que en primera instancia no se tuvo en cuenta que no existe jurisdicción competente para ejecutar a una entidad de derecho público como lo es la Aeronáutica Civil.

Resaltó que el municipio de Rionegro calificó de manera equivocada la naturaleza de la entidad demandante, pues la catalogó como un establecimiento público cuando en realidad se trata de una unidad administrativa especial.



Insistió en que nunca se ha determinado cuáles son las actividades específicas de la Aeronáutica Civil que pueden ser gravadas con el impuesto de industria y comercio por parte del ente territorial, por lo que no es sujeto pasivo de tal impuesto ni está obligado a pagarlo.

Precisó que sus ingresos no se originan en el ejercicio de una actividad de servicio al público, puesto que para realizar las finalidades que le impone la ley no se exige una contraprestación de los servicios a la comunidad.

Mencionó que el servicio público de transporte aéreo a cargo de la entidad como ente inspector, vigilante, regulador y fiscalizador de dicha función, no se encuentra dispuesta en la ley como susceptible del impuesto de industria y comercio.

Citó diversos pronunciamientos de la Sección Cuarta de esta Corporación, en las cuales se estableció que las actividades realizadas por la Aeronáutica Civil se enmarcan en el ejercicio de una función pública como lo es regular, administrar, vigilar y controlar el uso del espacio aéreo, es decir, prestar servicios aeronáuticos y operar la infraestructura aeroportuaria del país, función que se encuentra por fuera de la connotación conceptual de servicio para efectos de la imposición del impuesto de industria y comercio.¹

Explicó que las unidades administrativas especiales son organismos autónomos de derecho público, creados por la ley, con personería jurídica y patrimonio propios, encargados de la organización de algún servicio público y de los fondos adscritos al mismo, así como la administración de determinados bienes que siguen siendo del Estado, ya sean patrimoniales o de dominio público.

Refirió las normas específicas sobre la naturaleza jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, entre ellas, los decretos 2171 de 1992, 2724 de 1993 y 260 de 2004.

¹ Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia del 28 de junio de 2007. Expediente 2001-00008-03 (1437). Demandante: Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil. C.P. María Inés Ortiz Barbosa.



Advirtió que los ingresos originados en la prestación de la función pública, consagrados legalmente como derechos y tasas, tienen la naturaleza de tributo, por lo que están fuera del ámbito del impuesto de industria y comercio.

Destacó que la tesorería municipal de Yopal, Casanare, a través de Resolución 160.50.173 del 14 de julio de 2004, excluyó al aeropuerto El Alcarabán del impuesto de industria y comercio, con fundamento en el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil, anteriormente citado.

Adujo que los dineros manejados por la Aeronáutica Civil son inembargables por pertenecer al Presupuesto General de la Nación.

6.2 Parte demandada:

Luego de reiterar los argumentos del recurso de apelación, afirmó que desde las solicitudes elevadas a la Aeronáutica Civil sobre los ingresos obtenidos por su actividad de servicios, así como los emplazamientos para declarar y las liquidaciones oficiales de aforo que se profirieron en 1997, 1998 y 1999, se realizaron las notificaciones por correo siempre a la dirección del Aeropuerto El Dorado.

Sostuvo que las resoluciones demandadas también fueron notificadas a esa dirección y recibidas por el Grupo de Correspondencia del aeropuerto el 14 de julio de 2000, según consta en las guías de envío de la empresa de mensajería Servientrega.

Aseguró que tales pruebas desvirtuaban el argumento del *a quo*, según el cual sólo se había allegado una constancia de envío de unos documentos a la Calle 49 No. 50-05, pues tal dirección corresponde al remitente que es la Subsecretaría de Rentas de la Alcaldía de Rionegro.



Por lo anterior, considero que no había fundamento para establecer que las liquidaciones oficiales de aforo no estaban ejecutoriadas y que las resoluciones demandadas eran nulas.

Solicitó que se revoque la sentencia de primera instancia y se denieguen las pretensiones de la demanda.

7. Concepto del Ministerio Público

El Ministerio Público no rindió concepto dentro de este asunto.

Surtidos los trámites legales pertinentes, el proceso se adelantó con la observancia de las ritualidades previstas en la ley procesal y sin que obre causal de nulidad que afecte la actuación, procede la Sección Quinta de la Sala Contencioso Administrativa, a resolver previas las siguientes

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Es competente la Sala para conocer del asunto en segunda instancia, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida el 19 de abril de 2012, por el Tribunal Administrativo de Córdoba, conforme al artículo 129 del Código Contencioso Administrativo y en consideración al Acuerdo 357 del 5 de diciembre de 2017 del Consejo de Estado, que busca descongestionar la Sección Primera de esta Corporación.

2. Cuestión previa

Tanto la parte actora como la parte demandada en sus escritos de alegatos de conclusión de segunda instancia solicitaron la remisión del expediente a la Sección Cuarta de esta Corporación, por ser la competente para conocer de asuntos tributarios y de cobro coactivo.



Al respecto, advierte la Sala que la controversia planteada dentro de este asunto efectivamente es de carácter tributario, por lo que su conocimiento correspondería a la Sección Cuarta y no a la Sección Primera, sin embargo, en atención a que el competente para resolver la apelación formulada es el Consejo de Estado - por lo que no se configura causal de nulidad alguna- y además, el expediente fue cobijado por el Acuerdo 357 de 2017 cuyo objeto es la remisión de asuntos a esta Sección con el fin de descongestionar esta Corporación, se procederá a resolver el fondo de la misma.

3. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si hay lugar a confirmar, modificar o revocar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 30 de abril de 2013, con base en los argumentos del escrito de apelación.

Para el efecto, se deberá establecer si las liquidaciones oficiales con base en las cuales se constituyó el título ejecutivo objeto de controversia fueron debidamente notificadas o no, para así determinar si la excepción de inexistencia de título ejecutivo formulada por la parte actora dentro del proceso de cobro coactivo debía prosperar.

4. Caso concreto

El municipio de Rionegro inició un proceso de cobro coactivo en contra de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil con el fin de recaudar la suma de dinero fijada en las liquidaciones oficiales del Impuesto de Industria y Comercio correspondiente a los años 1997, 1998 y 1999, adeudada por los servicios aeronáuticos y aeroportuarios que prestó en el Aeropuerto Internacional José María Córdova ubicado en el municipio de Rionegro, Antioquia, para lo cual libró el correspondiente mandamiento de pago AJE-OEF-02-01 del 7 de mayo de 2002.

Dentro del referido proceso de cobro coactivo, se propusieron las excepciones de falta de jurisdicción y competencia del funcionario



que profirió el título ejecutivo y de falta de ejecutoria de los títulos ejecutivos por indebida notificación.

Dichas excepciones fueron despachadas desfavorablemente por la entidad demandada a través de la Resolución AJE-OEF -02-01 del 18 de junio de 2002, confirmada mediante la Resolución AJE-SH-02-01 del 1 de agosto de ese mismo año, ahora demandadas.

En el fallo de primera instancia, el Tribunal Administrativo de Antioquia declaró la nulidad de las resoluciones demandadas al encontrar que la excepción de falta de ejecutoria del título ejecutivo por indebida notificación prosperaba, toda vez que no había prueba de que las liquidaciones oficiales de los impuestos cobrados hubiesen sido recibidas por su destinatario, por cuanto sólo obra certificación de envío por Servientrega de unos documentos sin identificar a la Calle 49 No. 50 – 05, sin que obre constancia de recibido.

La apoderada de la entidad demandada, por su parte, apeló la decisión de primera instancia, bajo el argumento de que la notificación de las liquidaciones oficiales se hizo en debida forma, según las normas tributarias que regulan de manera íntegra el tema por lo que no era necesario acudir por remisión al Código Contencioso Administrativo.

Así las cosas, procederá la Sala a estudiar los argumentos expuestos en el escrito de apelación con el fin de determinar si estos tienen o no vocación de prosperidad.

De conformidad con lo establecido en el artículo 828 del Estatuto Tributario, prestan mérito ejecutivo *“las liquidaciones oficiales ejecutoriadas”*.

A su turno, el artículo 829 del referido estatuto, frente a la ejecutoria de los actos dispone:

“Se entienden ejecutoriados los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo:

- 1. Cuando contra ellos no proceda recurso alguno.*



2. Cuando vencido el término para interponer los recursos, no se hayan interpuesto o no se presenten en debida forma.

3. Cuando se renuncie expresamente a los recursos o se desista de ellos, y

4. Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso”.

Según se tiene, las liquidaciones oficiales cuya notificación se controvierte se encuentran contenidas en las Resoluciones AJE-00-007, 008 y 009 del 13 de julio de 2000 (visibles a folios 31 a 48 del cuaderno de antecedentes administrativos).

Dentro de dichos actos administrativos se ordenó su notificación por correo certificado al contribuyente, *“enviándole copia íntegra, auténtica y gratuita a su domicilio”*.

El Estatuto Tributario regula el tema de notificaciones en los artículos 563 a 565 en los siguientes términos:

Artículo 563. DIRECCIÓN PARA NOTIFICACIONES. *La notificación de las actuaciones de la Administración Tributaria deberá efectuarse a la dirección informada por el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, en su última declaración de renta o de ingresos y patrimonio, según el caso, o mediante formato oficial de cambio de dirección; la antigua dirección continuará siendo válida durante los tres (3) meses siguientes, sin perjuicio de la validez de la nueva dirección informada.*

Cuando el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, no hubiere informado una dirección a la Administración de Impuestos, la actuación administrativa correspondiente se podrá notificar a la que establezca la Administración mediante verificación directa o mediante la utilización de guías telefónicas, directorios y en general de información oficial, comercial o bancaria.

Cuando no haya sido posible establecer la dirección del contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, por ninguno de los medios señalados en el inciso anterior, los actos de la Administración le serán notificados por medio de publicación en un diario de amplia circulación.



Artículo 564. DIRECCIÓN PROCESAL. Si durante el proceso de determinación y discusión del tributo, el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, señala expresamente una dirección para que se le notifiquen los actos correspondientes; la Administración deberá hacerlo a dicha dirección.

Artículo 565. FORMAS DE NOTIFICACIÓN DE LAS ACTUACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN DE IMPUESTOS. Los requerimientos, autos que ordenen inspecciones tributarias, emplazamientos, citaciones, traslados de cargos, resoluciones en que se impongan sanciones, **liquidaciones oficiales y demás actuaciones administrativas, deben notificarse por correo o personalmente.**

Las providencias que decidan recursos se notificarán personalmente, o por edicto si el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, no compareciere dentro del término de los diez (10) días siguientes, contados a partir de la fecha de introducción al correo del aviso de citación.

Artículo 566. NOTIFICACIÓN POR CORREO. La notificación por correo se practicará mediante envío de una copia del acto correspondiente a la dirección informada por el contribuyente.

Artículo 567. CORRECCIÓN DE ACTUACIONES ENVIADAS A DIRECCIÓN ERRADA. Cuando la liquidación de impuestos se hubiere enviado a una dirección distinta de la registrada o de la posteriormente informada por el contribuyente habrá lugar a corregir el error en cualquier tiempo enviándola a la dirección correcta.

En este último caso, los términos legales sólo comenzarán a correr a partir de la notificación hecha en debida forma.

La misma regla se aplicará en lo relativo al envío de citaciones, requerimientos y otros comunicados". (Se resalta).

Conforme con las normas en cita, las liquidaciones oficiales deben notificarse por correo o personalmente a la dirección aportada por el contribuyente y en caso de no contarse con dicha información, a la dirección que verifique la entidad.

Al respecto, la Sección Cuarta de esta Corporación ha dicho:

"Conforme con el artículo 565 del Estatuto Tributario, entre las actuaciones de la Administración que pueden notificarse por correo se encuentran las liquidaciones oficiales. Esa normativa



señala que la notificación por correo se practica mediante la entrega de una copia del acto correspondiente en la última dirección informada en el RUT por el contribuyente, o por el apoderado, cuando se actué a través de éste. Salvo que durante el procedimiento de determinación y discusión del tributo, el contribuyente expresamente señale una dirección de notificaciones -dirección procesal-, caso en el cual la notificación por correo debe practicarse a esta última, en tanto prevalece sobre cualquier otra dirección de notificación.

(...)

*Si bien, es cierto que la fecha de recibido escrita por la receptora del correo no es muy clara, la misma se puede constatar con la certificación expedida por SERVIENTREGA de la Guía No. 1057694145, en la que se informa que **la entrega verificada del correo fue el 23 de mayo de 2012**. Esa certificación no fue desvirtuada por el contribuyente, razón por la cual goza de plena validez para demostrar la fecha de notificación de la liquidación oficial de revisión. Ahora, el hecho de que el correo se hubiere entregado en la dirección procesal del contribuyente, pero a una oficina distinta, no hace ineficaz la notificación porque esa oficina corresponde a la Administración del centro comercial y la persona que la recibió presta sus servicios allí, como lo informó el actor en la demanda. Lo usual en el tráfico ordinario de la actividad de correos, es que, cuando se trata de oficinas ubicadas en propiedad horizontal, los envíos postales se entregan en la portería o en la Administración de la misma. En consecuencia, al no ser devuelto el correo, por ser recibido por la encargada de la Administración del centro comercial, se reconoció que el destinatario reside en dicho lugar, debiendo proceder a su entrega inmediata²”*

Según afirmó la entidad demandada, ahora recurrente, el contribuyente nunca informó la dirección de notificaciones por lo que se le notificó a la dirección obtenida de la verificación directa efectuada por el municipio de Rionegro, en los términos del artículo 563 del Estatuto Tributario, concretamente al Aeropuerto Internacional El Dorado, que según reconoció el mismo apoderado

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Providencia del 20 de septiembre de 2017. Expediente 15001-23-33-000-2012-00218-01(21372) M.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.



recurrente corresponde a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

En este punto, se advierte que el fallador de primera instancia incurrió en un error, tal y como se estableció en los alegatos de conclusión, toda vez que los referidos documentos fueron enviados, como se dijo, al Aeropuerto Internacional El Dorado de Bogotá a las oficinas de la Aeronáutica Civil y no a la Calle 49 No. 50 – 05 Piso 3, como se afirmó en el fallo de primera instancia, dirección ésta que corresponde es al remitente de la documental, como se evidencia del análisis de las guías de envío visibles a folios 49 y 253 del cuaderno de antecedentes administrativos.

Frente al punto, el actor sostuvo que se debió notificar personalmente al administrador del Aeropuerto José María Córdova y a la Aeronáutica Civil como entidad, sin embargo, no demostró que hubiera hecho tal manifestación de manera oportuna en el trámite administrativo o que hubiera aportado al expediente la dirección de notificación correspondiente.

Por lo tanto, no resulta contrario a la norma que las copias de las liquidaciones oficiales de aforo hayan sido enviadas a la dirección principal de la entidad, ubicada en Bogotá, que fue la que encontró el municipio demandado como dirección oficial de notificaciones de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

Ahora bien, en cuanto a la valoración de las referidas constancias de envío, se advierte que las mismas dan cuenta de la remisión de documentos a la dirección anteriormente referenciada y consta un sello de recibido por parte de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil del 14 de julio de 2000, por lo que no le asiste razón al *a quo* al afirmar que las casillas de recibido de dichas guías de entrega se encuentran vacías.

Es decir, si bien las guías que aparecen a folio 49 del cuaderno de antecedentes administrativos aparecen sin sello de recibido, lo cierto es que de un análisis integral del expediente se puede ver que la copia de dichos documentos que aparecen a folio 253 de ese mismo cuaderno sí tienen el sello de recibido de la entidad



destinataria, por lo que tampoco asiste razón al *a quo* frente a este punto.

Al respecto, se advierte que tal y como se afirmó en el recurso de apelación, la Oficina de Ejecuciones del municipio de Rionegro mediante auto del 6 de junio de 2002, de manera previa a resolver el recurso contra el auto que decidió sobre las excepciones, requirió a la empresa de mensajería Servientrega con el fin de que allegara prueba del recibido de las liquidaciones oficiales de aforo enviadas el 13 de julio de 2000 a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil. (fol. 251 del cuaderno de antecedentes administrativos).

En respuesta a dicho requerimiento, se remitieron las copias de las guías de entrega 705551825, 705551826 y 705551827 con los respectivos sellos de recibido. (fol. 253 del cuaderno de antecedentes administrativos).

Por lo que está demostrado que los documentos enviados a través de las referidas guías de correspondencia sí fueron recibidas por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, prueba que no fue desvirtuada en manera alguna por la parte actora.

Además, parece excesiva la apreciación del Tribunal de primera instancia según la cual, como no están identificados en la guía de correspondencia los actos administrativos a notificar, aquellas no pueden tenerse como prueba, puesto que es claro que la denominación genérica de documentos en el espacio de la guía de la descripción de lo enviado se debe al espacio designado para el efecto.

Adicionalmente se debe tener en cuenta que en la guía de envío la casilla correspondiente aparece identificada como “dice contener” lo que no exige que se individualicen los documentos enviados y mucho menos que la empresa de mensajería debe revisar o certificar el contenido del paquete.

Así las cosas, conforme al material probatorio y en virtud del principio de buena fe para la Sala está acreditado que la



notificación de las liquidaciones oficiales se hizo por correo certificado, a la dirección principal de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, entidad que recibió la documental, tal y como se demuestra con el sello de recibido correspondiente – prueba que no fue desvirtuada por la parte actora- por lo que se cumplió con el trámite de notificación por correo establecido en el Estatuto Tributario para estos casos y por tanto, no era necesario acudir a un mecanismo de notificación diferente o supletorio.

En tales condiciones, como las liquidaciones oficiales de los impuestos fueron notificadas conforme lo establece el artículo 565 del Estatuto Tributario, es decir, por correo, y contra las mismas no se presentó recurso alguno, según se estableció en el mandamiento de pago –sin que la parte actora lo haya desvirtuado- es claro que dichos actos quedaron debidamente ejecutoriados en los términos del artículo 829 de ese mismo estatuto, razón por la cual sí había título ejecutivo y por ende, la excepción de falta de ejecutoria de los títulos ejecutivos por indebida notificación no tiene vocación de prosperidad, razón suficiente para revocar los numerales segundo y tercero de la decisión de primera instancia a través de los cuales se declaró la nulidad de las resoluciones que resolvieron las excepciones dentro del proceso de cobro coactivo y confirmaron dicha decisión; en su lugar, denegar las pretensiones de la demanda.

Al margen de lo anterior, se advierte que no hay lugar a hacer ningún pronunciamiento respecto de los argumentos esbozados por la parte demandante en los alegatos de conclusión presentados durante esta instancia relacionados con el hecho generador del impuesto cobrado o la procedencia de adelantar su cobro en contra de una entidad pública, toda vez que dichos puntos no fueron abordados en el fallo primera instancia, sin que se hubiera presentado solicitud de complementación o recurso por parte del interesado.

Además no fueron objeto de la apelación presentada por la demandada, recurso que se limitó de manera exclusiva a controvertir la notificación de las liquidaciones oficiales del impuesto para demostrar la firmeza del título ejecutivo, sin que sea



posible en segunda instancia desbordar los límites de los puntos planteados por el recurrente.

De otra parte, no existe mérito alguno para condenar en costas en esta instancia.

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

FALLA

Primero: Revócanse los numerales segundo y tercero de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia 30 de abril de 2013, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

En su lugar, deniéganse las pretensiones de la demanda.

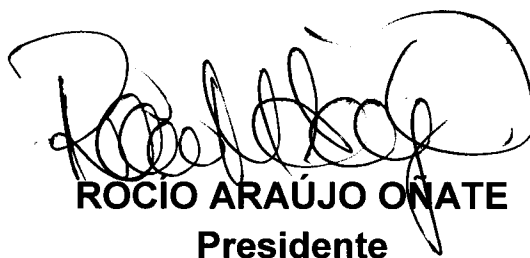
Segundo: Confírmase en lo demás la sentencia apelada.

Tercero: Sin costas en esta instancia.

Cuarto: Notifíquese la presente decisión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 173 del Código Contencioso Administrativo.

Quinto: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ROCÍO ARAÚJO ONATE
Presidente



Expediente: 05001233100020020382801
Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil
Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Apelación de Sentencia

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

