



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

CONSEJERA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Bogotá, D.C., trece (13) de febrero de dos mil veinticinco (2025)

Referencia	Nulidad y restablecimiento de derecho
Radicación	13001-23-33-000-2018-00503-01 (28907)
Demandante	DG COL S.A.
Demandado	DISTRITO DE CARTAGENA
Temas	Silencio administrativo positivo. Notificación de la resolución que resuelve el recurso de reconsideración.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 30 de noviembre de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, que resolvió lo siguiente:

“PRIMERO: DECLARAR que en este evento operó el silencio administrativo positivo, en las condiciones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: Como como (sic) consecuencia de lo anterior, DECLARAR la nulidad de las Resoluciones AMC-RES-000066-2017 del 13 de enero de 2017 expedida por la Secretaría de Hacienda Distrital de Cartagena, por medio de la cual se expidió una Liquidación de Revisión y se impuso sanción a la actora, así como la nulidad de la y (sic) AMC-RES-000345-2018 del 8 de febrero de 2018, por medio de la cual se resolvió el recurso de reconsideración.

TERCERO: A título de restablecimiento del derecho, se DECLARA la firmeza de la liquidación privada del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros presentada por la sociedad, para el periodo gravable 2013; por lo que DG COL S.A., no adeuda suma alguna de dinero por concepto de dicha declaración.

CUARTO: ABSTENERSE de condenar en costas, de acuerdo con lo expuesto en esta providencia...”¹

ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

Previa expedición del requerimiento especial, la Secretaría de Hacienda Distrital de Cartagena profirió la Liquidación de Revisión Nro. AMC-RES-000066-2017 del 13 de enero de 2017, que modificó la declaración del impuesto de industria y comercio del año gravable 2013 presentada por DG COL S.A. (en adelante DG COL), en el sentido de adicionar ingresos gravados y disminuir el “anticipo pagado del año gravable que se declara”, lo que llevó a aumentar el impuesto a cargo e imponer sanción por inexactitud.

DG COL presentó recurso de reconsideración, el cual fue resuelto mediante la Resolución Nro. AMC-RES 000345-2018 del 8 de febrero de 2018, que modificó la decisión recurrida aceptado parcialmente los ingresos declarados como obtenidos fuera del Distrito.

¹ Samai Tribunal, índice 21, página 14.



ANTECEDENTES PROCESALES

Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), la parte demandante formuló las siguientes pretensiones²:

A. PRINCIPAL

1. A TÍTULO DE NULIDAD

Respetuosamente solicito a los Honorables Magistrados que se declare la Nulidad Absoluta de la Resolución que resolvió el Recurso de Reconsideración al haber sido proferida por un funcionario carente de competencia temporal para ello.

La falta de competencia temporal se configuró en razón a que la Resolución que resolvió el Recurso de Reconsideración No. AMC-RES-000345-2018 del 8 de febrero de 2018 fue notificada por fuera del término preclusivo y perentorio de un (1) año con que la Autoridad Distrital contaba para ello, de conformidad con lo expresamente regulado en los artículos 730, 732 y 734 del Estatuto Tributario.

2. A TÍTULO DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Respetuosamente solicito que se decrete la firmeza de la declaración privada presentada por DG COL con ocasión del impuesto de industria y comercio en la jurisdicción distrital de Cartagena de Indias por el período gravable 2013, en razón a la falta de competencia funcional de la Autoridad Distrital para resolver el Recurso de Reconsideración y del Silencio Administrativo Positivo configurado en el presente caso, ambas consecuencias jurídicas derivadas de la inexistencia de la Resolución de un Recurso de Reconsideración debidamente notificada dentro del término perentorio y preclusivo de un (1) año contado a partir de la presentación del Recurso de Reconsideración.

Por lo tanto, insto a su Honorable Despacho a que declare que el Recurso de Reconsideración presentado por mi poderdante debe tenerse fallado en favor de la Demandante, generando con ello una aceptación de todos y cada uno de los argumentos desarrollados y de la petición incluida en el mencionado Recurso de Reconsideración, a partir de la cual se solicitó lo siguiente:

“De conformidad con los elementos jurídicos, fácticos y probatorios desarrollados en el presente escrito, respetuosamente solicito a su Despacho:

- A.** Aceptar los motivos de inconformidad, acotados y demostrados a lo largo del presente Recurso de Reconsideración frente a la Liquidación Oficial de Revisión No. AMC-RES-000066-2017 del 13 de enero de 2017, toda vez que DG COL S.A. liquidó y pagó conforme con la normativa aplicable el impuesto de industria y comercio por el año gravable 2013 correspondiente a la jurisdicción Distrital de Cartagena, generando con ello la improcedencia de la Liquidación Oficial determinada, así como de la sanción por inexactitud impuesta.
- B.** Se acepte el allanamiento parcial realizado.
- C.** Se tenga por satisfecha (sic) el requerimiento de soportar los ingresos percibidos por fuera del Distrito de Cartagena.
- D.** Se sirva revocar la Liquidación Oficial de Revisión en contra de DG COL S.A.
- E.** Se ordene la terminación y archivo del respectivo expediente.”

En virtud de la aceptación a la petición transcrita, deviene revocada la Liquidación Oficial de Revisión No. AMC-RES-000066-2017 del 13 de enero de 2017 y por ende se concretiza (sic) la firmeza de la declaración privada del impuesto de industria y comercio de la jurisdicción distrital de Cartagena de Indias del período gravable 2013.

B. SUBSIDIARIA.

1. A TÍTULO DE NULIDAD

² Samai, índice 2, PDF Cuaderno 2 páginas 12 y 13. Reforma de la demanda.



Respetuosamente solicito a los Honorables Magistrados se declare la **Nulidad Absoluta** de: (i) la Liquidación Oficial de Revisión contenida en la Resolución No. AMC-RES-000066-2017 del 13 de enero de 2017, por medio de la cual la Secretaría de Hacienda Distrital del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, determinó oficialmente el impuesto de industria y comercio del año gravable 2013 de DG COL, y (ii) la Resolución No. AMCRE-000345-2018 del 8 de febrero de 2018, proferida por la Secretaría de Hacienda Distrital del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, por medio de la cual resolvió el Recurso de Reconsideración presentado por la Compañía contra la Resolución No. AMC-RES-000066-2017 del 13 de enero de 2017, en la cual se revocó parcialmente la Liquidación Oficial de Revisión entonces recurrida.

En caso de que se acepten parcialmente los argumentos desarrollados, expuestos y debidamente acreditados por la Demandante durante este proceso judicial, solicito respetuosamente a su Honorable Despacho se sirva declarar la Nulidad Parcial de los Actos Administrativos demandados, derivada de los fundamentos aceptados, liquidando el impuesto y la sanción a cargo correspondientes.

2. A TÍTULO DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Respetuosamente solicito a su Honorable Despacho que como consecuencia de la Nulidad de los Actos Administrativos Demandados, se declare como Restablecimiento del Derecho, la firmeza de la declaración del impuesto de industria y comercio presentada por la Compañía en la jurisdicción distrital de Cartagena de Indias, por el año gravable 2013, y por tanto se declare que mi representada no adeuda suma alguna por concepto de impuesto de industria y comercio en el Distrito de Cartagena con relación al período gravable 2013.

En caso de que su Honorable Despacho declare la Nulidad Parcial de los Actos Administrativos demandados, solicito subsidiariamente se sirva establecer los conceptos y valores sobre los cuales la Compañía adeuda sumas a la Demandada por concepto de impuesto de industria y comercio en el Distrito de Cartagena, por el año gravable 2013.

C. COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO

Respetuosamente solicito a los Honorables Magistrados que, teniendo en cuenta que los Actos Administrativos demandados contradicen el ordenamiento jurídico en forma flagrante, se condene en costas a la parte Demandada, como consecuencia de la declaratoria de Nulidad Absoluta de los Actos Administrativos Demandados.

Las costas y agencias en derecho se solicitan de conformidad con el contenido normativo determinado en los artículos 361, 363, 364, 365 y 366 del Código General del Proceso, y en concordancia con lo establecido en el Acuerdo No. PSAA16-10554 del 05 de agosto de 2016 del Consejo Superior de la Judicatura, según las tarifas vigentes.”

A los anteriores efectos, la demandante invocó como violados los artículos 6, 29, 95 (numeral 9) y 363 de la Constitución Política; 167 y 176 de la Ley 1564 de 2012; 3, 40, 42 y 137 de la Ley 1437 de 2011; 59 de la Ley 788 de 2002; 32, 34, 35 y 36 de la Ley 14 de 1983; 565, 683, 692, 713, 730, 732, 734, 742, 743, 745, 746 y 777 del Estatuto Tributario; y 11, 87, 88, 89, 90, 93, 98, 302, 371, 393, 395 y 405 del Acuerdo Nro. 041 de 2006 expedido por el Concejo Distrital de Cartagena de Indias.

El concepto de la violación de esas disposiciones se resume así:

Falta de competencia temporal del funcionario que expidió la resolución que resolvió el recurso de reconsideración. Configuración del silencio administrativo positivo

Cuestionó que la Administración no notificó la resolución que resolvió el recurso de reconsideración en el término preclusivo y perentorio de un año dispuesto en el artículo 732 del Estatuto Tributario.

Sostuvo que los artículos 209 constitucional y 72 de la Ley 1437 de 2011 señalan que los actos administrativos producen efectos jurídicos desde su notificación



efectiva. De ahí que la resolución que resuelva el recurso debe expedirse y notificarse dentro del mencionado plazo.

Explicó que conforme con el artículo 565 del Estatuto Tributario, la notificación debía practicarse personalmente, dentro de los 10 días siguientes contados a partir de la fecha de introducción al correo de la citación, y en caso de que no se comparezca, procedía la notificación por edicto por un nuevo término de 10 días³.

Puso de presente que el recurso de reconsideración fue presentado el 13 de marzo de 2017, por lo cual la resolución que lo resolvió se debía notificar a más tardar el 13 de marzo de 2018. Advirtió que, el 9 de febrero de 2018, la Administración envió la citación para notificación personal. De manera que, DG COL podía acudir a notificarse personalmente desde el 12 de febrero hasta el 23 de febrero de 2018. Que ante la no asistencia de la sociedad, el Distrito podía llevar a cabo la notificación por edicto, el cual se debía fijar el 26 de febrero y desfijarse el 9 de marzo de 2018. Sin embargo, la Administración fijó el edicto el 23 de febrero y lo desfijó el 8 de marzo de 2018. De acuerdo con lo anterior, refirió que no es posible considerar que la resolución que resolvió el recurso fue notificada en debida forma, en tanto el Distrito omitió un día con que contaba el contribuyente para notificarse personalmente.

Relató que el 16 de marzo de 2018 obtuvo copia de la resolución que resolvió el recurso de reconsideración y de la notificación por edicto, por lo cual dicha actuación se entiende notificada hasta ese momento por conducta concluyente. De manera que, el recurso no fue resuelto y notificado en término, en consecuencia, se generó un acto ficto que otorgó la razón al contribuyente.

Aclaró que, si bien los efectos del silencio administrativo positivo operan de pleno derecho, es posible que sea solicitado por medio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. A partir de esto, solicitó que se declare el silencio administrativo positivo, toda vez que la notificación fue irregular.

La Administración determinó el hecho generador sin soporte probatorio

Cuestionó que la Administración no acreditó que los ingresos adicionales como gravados fueron percibidos por el ejercicio de una actividad comercial, industrial o de servicios en la jurisdicción de Cartagena.

Precisó que los ingresos adicionales no son resultado de ninguna de dichas actividades, sino que corresponden a *“ingresos no operacionales”* por concepto de recuperaciones de provisiones y de indemnizaciones por siniestros ocurridos, diferencia en cambio, aprovechamientos, y diversos; como se constata en los certificados de la contadora y del revisor fiscal de la compañía y los soportes contables del sistema SAP, pruebas idóneas para demostrar los ingresos de la sociedad, las cuales omitió valorar el Distrito.

Discutió que el Distrito determinó que por la expedición del requerimiento especial, la carga de la prueba se trasladó de forma automática al contribuyente, desconociendo que esto solo se presenta cuando la autoridad tributaria acredita con

³ Refirió que sobre el tema el Consejo de Estado tiene una línea jurisprudencial pacífica, para lo cual citó como ejemplo las sentencias del 8 de septiembre de 2016, Exp. 18945, del 8 de febrero de 2018, Exp. 21111, del 21 de marzo de 2018, Exp. 21800, del 5 de abril de 2018, Exp. 21200, y del 5 de abril de 2018, Exp. 21028.



pruebas idóneas que la declaración tributaria no es veraz. Agregó que, en caso de vacíos probatorios, se debe resolver la discusión en favor del contribuyente.

Consideró que, en los actos demandados, el Distrito no acreditó, sino que presumió la configuración del hecho generador en los ingresos gravados. De ahí que la determinación del mayor impuesto no se fundamenta en hechos probados.

Nulidad de la resolución que resolvió el recurso de reconsideración por no resolver la discusión planteada por el recurrente

Cuestionó que la demandada omitió resolver completamente los argumentos del recurso de reconsideración incluidos en los literales A (La liquidación oficial de revisión se encuentra viciada de nulidad por transgresión de los artículos 32, 33 y 35 de la Ley 14 de 1983, y 86, 87, 89, 93 y 98 del Acuerdo Nro. 041 de 2006) y B (La liquidación oficial de revisión se encuentra viciada de nulidad por inaplicación de los artículos 87, 93 y 98 del Acuerdo Nro. 041 de 2006), por no considerarlos motivos de inconformidad, pese a que era su obligación, lo cual transgrede el debido proceso, derecho de defensa y contradicción.

Nulidad de los actos demandados al exigir más de lo exigido por la normatividad aplicable.

Aseguró que el Distrito transgredió el espíritu de justicia y equidad tributaria, en tanto determinó el impuesto e impuso la sanción por inexactitud respecto de ingresos que no eran constitutivos del hecho generador del impuesto de industria y comercio.

Nulidad de la resolución que resolvió el recurso de reconsideración por no pronunciarse sobre el allanamiento parcial del rechazo del anticipo y de la declaración de corrección.

Relató que, en el recurso de reconsideración, DG COL se allanó parcialmente al rechazo del valor declarado como anticipo, y en consecuencia, corrigió la declaración del año gravable 2013, incluyendo y pagando los valores liquidados por la autoridad tributaria y el valor de la sanción de inexactitud reducida.

No obstante, la Administración omitió resolver sobre el allanamiento y la declaración de corrección, y tampoco los tuvo en cuenta en la liquidación del tributo, desconociendo con ello sus efectos jurídicos, lo que configura una violación del derecho de defensa, contradicción y al debido proceso del contribuyente.

Improcedencia de la sanción por inexactitud. Aplicación principio de favorabilidad

Consideró que, de conformidad con lo expuesto, debe levantarse la sanción por la ausencia del hecho sancionable. Que, no es procedente que la penalidad se imponga bajo criterios objetivos, sino que debe acreditarse que afectó el recaudo y se deriva de una conducta antijurídica. Y, que en el presente caso se configura una diferencia de criterios⁴.

Finalmente, solicitó que, en caso de mantenerse la sanción por inexactitud, se aplique el principio de favorabilidad liquidándola en la tarifa del 100%.

⁴ Refirió la sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta, del 16 de septiembre de 2011, Exp. 17879.



Oposición a la demanda

El Distrito de Cartagena controvertió las pretensiones de la demanda y su reforma con los siguientes planteamientos:

Sostuvo que la controversia se basó en la falta de prueba de los hechos por parte de la actora, en la medida que no demostró el pago del tributo en otras jurisdicciones ni la corrección de la declaración del año gravable 2013.

Manifestó que el Distrito actuó con buena fe y que los actos acusados no incurren en las causales de nulidad del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

Puso de presente que, el 13 de marzo de 2017, DG COL presentó el recurso de reconsideración y, posteriormente, el 9 de febrero de 2018, la Administración envió por correo citación para notificación personal de la resolución que resolvió el recurso, y fijó edicto desde el 23 de febrero hasta el 8 de marzo del 2018, dentro del término del artículo 732 del Estatuto Tributario.

Cuestionó que la demandante pretenda que se considere notificación la entrega de copias de la mencionada resolución, pese a que reconoce que recibió la citación de la notificación personal, de manera que sí tuvo conocimiento de la decisión antes del 13 de marzo de 2018.

Respecto de los medios de prueba adicionados en la reforma de la demanda planteó que el certificado suscrito por el contador de la compañía fue emitido con posterioridad a la actuación administrativa, por una contadora que no tenía dicha calidad para el momento de los hechos. Los soportes contables del sistema SAP son ilegibles e igualmente fueron emitidos con posterioridad a los actos acusados. Las declaraciones fuera del Distrito de Cartagena demuestran parcialmente los ingresos descontados. Y, el informe especial del Revisor Fiscal no es válido para demostrar pruebas tributarias, de conformidad con el artículo 8 de la Ley 145 de 1960⁵.

Afirmó que debe mantenerse la sanción por inexactitud, porque el contribuyente no soportó los ingresos declarados como no gravados, carga que tenía de conformidad con lo dispuesto en el artículo 167 del Código General del Proceso. Agregó que los actos se fundamentan en hechos probados con la información allegada por el contribuyente y la obtenida por la Administración.

Sentencia apelada

El Tribunal declaró que operó el silencio administrativo positivo, ordenó la nulidad de los actos acusados, y se abstuvo de condenar en costas, por lo siguiente:

Inició con el cargo que denominó *“Falta de competencia temporal del funcionario que expidió la Resolución No. AMC-RES-000066-2017 del 13 de enero de 2017 (sic) y configuración del silencio administrativo positivo”*, y Señaló que el artículo 732 del Estatuto Tributario prevé que la Administración cuenta con un año para resolver los recursos de reconsideración, contados desde su interposición. Que, de conformidad con el artículo 734 *ibidem*, si dentro del anterior plazo no se ha resuelto el recurso, opera el silencio administrativo positivo, el cual se concreta en un acto ficto en el que se dan por aceptados lo

⁵ Al respecto citó la sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta, del 6 de diciembre de 2006, Exp. 15191, C.P. Juan Ángel Palacios.



fundamentos formulados en el recurso y se conceden las pretensiones contenidas en el mismo.

Precisó que el artículo 565 del Estatuto Tributario, establece que las providencias que decidan recursos se notificarán personalmente o por edicto, y frente a esta último, señala que procede cuando el contribuyente no comparece a notificarse en el término de los 10 días siguientes al envío de la citación para notificación personal, el cual se debe computar desde el día hábil siguiente⁶.

Al respecto, puso de presente que DG COL presentó el recurso de reconsideración el 13 de marzo de 2017, por lo cual el Distrito debía proferir y notificar la Resolución AMC-RES-000345-2018, el 8 de febrero de 2018 (resolución que resolvía el recurso) hasta el 14 de marzo de 2018, la Administración envió la citación para notificación personal el 9 de febrero de 2018, por lo que el término de 10 días inició el día hábil siguiente, el 10 de febrero y transcurrió hasta el 23 de febrero del 2018. De manera que, de acuerdo con el artículo 565 del Estatuto Tributario, el edicto se debía publicar desde el 26 de febrero de 2018 hasta el 9 de marzo del mismo año.

No obstante, indicó que el Distrito fijó la decisión en el Edicto Nro. 00097 del 23 de febrero hasta el 8 de marzo de 2018, por lo que la notificación es irregular, al publicarse el edicto cuando la Administración aún no estaba habilitada para ello, pretermitiendo un día que tenía la demandante para acudir a notificarse personalmente.

En consecuencia, operó el silencio administrativo, y por tanto, debe entenderse que el recurso de reconsideración fue resuelto a favor del contribuyente, quedando la declaración privada en firme.

Frente a las costas procesales señaló que no procede la condena al no observarse su causación en el expediente.

Recurso de apelación

La demandada apeló la decisión de primera instancia con fundamento en lo siguiente:

Advirtió que *“el despacho abordó la falta de competencia temporal sobre la Resolución No. AMC-RES-000066-2017 (liquidación oficial de revisión) y no sobre la Resolución No. AMC-RES-000345-2018 del 8 de febrero de 2018 (acto que resolvió el recurso de reconsideración), que es el objeto del presente debate”*. Al respecto, dijo que no existe duda sobre la competencia temporal que ostentaba el Distrito de Cartagena para expedir la Resolución Nro. AMC-RES-000066-2017 del 13 de enero de 2017 (liquidación oficial de revisión), considerando que el contribuyente no respondió el requerimiento especial expedido.

Señaló que el Tribunal interpretó erróneamente el artículo 734 del Estatuto Tributario, ya que en el presente caso no transcurrió un año desde la interposición del recurso de reconsideración y la notificación de la resolución en que fue resuelto.

Precisó que de conformidad con el artículo 732 del Estatuto Tributario se pierde la competencia temporal para resolver el recurso de reconsideración al cabo de un año desde su interposición. Puso de presente que la demandante presentó el recurso el 13 de marzo de 2017, por lo cual la Administración debía resolverlo y notificarlo antes del 14 de marzo de 2018. Afirmó que, el 8 de febrero de 2018, el



⁶ Citó la sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta, del 4 de noviembre de 2021, Exp. 24327.



Distrito expidió la Resolución Nro. AMC-RES-000345-2018, por medio de la cual resolvió el recurso de reconsideración, y que la misma fue notificada antes del 14 de marzo de 2018.

Precisó que para la época de los hechos estaba vigente el artículo 565 modificado por la Ley 1111 de 2006, que establece que los actos que deciden recursos se notifican personalmente o por edicto si el contribuyente no comparece dentro de los 10 días siguientes, *“contados a partir de la fecha de introducción al correo del aviso de citación”*⁷.

Que respecto de la citación de notificación personal enviada el 9 de febrero de 2018, según la interpretación del Consejo de Estado que invoca la sentencia apelada el término debió empezar a correr el 10 de febrero de 2018, hasta el 23 de febrero de 2018, posteriormente, se debió publicar el edicto el 26 de febrero, por 10 días, hasta el 9 de marzo de 2018. Sin embargo, el Distrito de Cartagena inició a contar el término de 10 días para que el demandante se notificara personalmente desde el 9 de febrero, por lo que publicó el edicto 00097, desde el 23 de febrero hasta el 8 de marzo de 2018.

Consideró que, en caso de existir una irregularidad en la notificación de la resolución que resolvió el recurso, esto no deviene en su nulidad, debido a que se afecta la eficacia del acto, pero no su validez⁸.

Refirió que la sentencia apelada desconoce el principio de congruencia, toda vez que dentro de las pretensiones de la demanda no se evidencia solicitud alguna frente al silencio administrativo positivo.

Oposición al recurso de apelación

La actora sostuvo que debe mantenerse la decisión del Tribunal, en tanto realizó una correcta interpretación y aplicación del artículo 565 del Estatuto Tributario conforme al precedente jurisprudencial del Consejo de Estado.

Respecto del argumento de la apelación relacionado con la Ley 1111 de 2006, planteó que no se debe estudiar por congruencia la sentencia, al no haberse incluido en la contestación de la demanda o en los alegatos de conclusión. Sin embargo, insistió que el término para notificarse personalmente iniciaba a partir del día hábil siguiente a la introducción al correo del aviso de citación⁹.

Y, destacó que, contrario a lo señalado por el apelante, con ocasión de la reforma de la demanda, DG COL solicitó como pretensión principal la declaratoria del silencio administrativo positivo a favor de la compañía en razón a la ausencia de notificación de la resolución del recurso de reconsideración.

Concepto del Ministerio Público

El agente del Ministerio Público no rindió concepto.

⁷ Resaltado del texto original.

⁸ Citó la sentencia T-404 de 2014.

⁹ Al respecto citó las sentencias del Consejo de Estado, del 08 de septiembre de 2016, Exp. 18945; del 08 de febrero de 2018, Exp. 21111; del 21 de marzo de 2018, Exp. 21800; del 5 de abril de 2018 Exp. 21200; y del 19 de mayo de 2022, Exp. 25990 (La cual indicó que resolvió un proceso entre las mismas partes).



CONSIDERACIONES DE LA SALA

De conformidad con los cargos de apelación formulados por la parte demandada le corresponde a la Sala analizar la legalidad de las Resoluciones Nros. AMC-RES-00066-2017 del 13 de enero de 2017 y AMCRE-000345-2018 del 8 de febrero de 2018, por medio de las cuales el Distrito de Cartagena liquidó el impuesto de industria y comercio del año gravable 2013 a cargo de la actora.

Como **cuestión previa**, se observa que el apelante cuestiona que el Tribunal analizó el cargo de competencia temporal respecto de la liquidación oficial de revisión, y no frente a la resolución que resolvió el recurso de reconsideración, que es el objeto del debate.

Al respecto, la Sala aclara que, si bien en la sentencia apelada se denominó el cargo de competencia temporal "*Falta de competencia temporal del funcionario que expidió la Resolución No. AMC-RES-000066-2017 del 13 de enero de 2017 (sic) y configuración del silencio administrativo positivo¹⁰*", que corresponde a la liquidación oficial de revisión frente a la cual el actor no propuso dicha irregularidad, lo cierto es que se trata de un error de transcripción en la providencia, pues en el análisis del Tribunal se hizo referencia expresa a la Resolución Nro. AMCRE-000345-2018 del 8 de febrero de 2018, que resolvió el recurso de reconsideración¹¹. De ahí que esta inconsistencia no tiene la virtualidad de generar una irregularidad en la sentencia apelada.

Precisado lo anterior, se encuentra que **el problema jurídico** se concreta en determinar: *i)* la notificación de la resolución que resolvió el recurso de reconsideración y, la configuración del silencio administrativo positivo, y *ii)* si el *a quo* desconoció el principio de congruencia al declarar el silencio administrativo positivo.

1. Notificación de la resolución que resuelve el recurso de reconsideración: Competencia temporal de la administración y configuración del silencio administrativo positivo

Según el apelante, para la época de los hechos estaba vigente el artículo 565 del Estatuto Tributario, modificado por la Ley 1111 de 2006, que establece que los actos que deciden recursos se notifican personalmente o por edicto si el contribuyente no comparece dentro de los 10 días siguientes, "**contados a partir de la fecha de introducción al correo del aviso de citación¹²**".

Indicó que el Distrito contó el término de notificación personal desde la fecha de introducción del correo, esto es, el 9 de febrero de 2018, y fijó el edicto desde el 23 de febrero hasta el 8 de marzo de la misma anualidad. A partir de esto, advirtió que, en caso de existir una irregularidad en la notificación, esto no deviene en su nulidad, debido a que se afecta la eficacia del acto, pero no su validez.

En la oposición a la apelación, la actora cuestiona que el argumento relacionado con la Ley 1111 de 2006 no se debe estudiar porque no fue planteado en la contestación de la demanda o en los alegatos de conclusión. Que, en todo caso, el término para notificación personal iniciaba a partir del día siguiente a la introducción al correo del aviso de citación.

¹⁰ Página 12 de la sentencia apelada.

¹¹ Página 14 de la sentencia apelada.

¹² Resaltado del texto original.



Así las cosas, la Sala encuentra que el argumento expuesto por la demandada en la apelación en cuanto a que la norma vigente era el artículo 565 del Estatuto Tributario, modificado por la Ley 1111 de 2006, es un asunto sobre el cual las partes no tienen discusión, pues ambas reconocen que esa normativa era la aplicable al caso de estudio¹³. En este caso, desde la presentación de la demanda (inicial y reforma) y su contestación, lo que se debate es la interpretación de esa normativa respecto del momento en que empieza a correr el término de notificación personal (demandante: desde el día hábil siguiente al envío del correo, y demandada: desde la fecha de introducción al correo), por tanto, este aspecto debe ser analizado por la Sala, lo que realizará a continuación.

Los artículos 59 de la Ley 788 de 2002¹⁴ y 337 del Acuerdo Nro. 041 de 2006¹⁵, expedido por el Concejo Distrital de Cartagena, remiten la notificación de los actos administrativos a lo dispuesto en los artículos 565, 566, 569, y 570 del Estatuto Tributario Nacional.

Por su parte, el artículo 565 *ibidem*, vigente para el momento de los hechos¹⁶, establecía que:

“Artículo 565. Modificado por el artículo 45 de la Ley 1111 de 2006. 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. En este evento también procede la notificación electrónica.

El edicto de que trata el inciso anterior se fijará en lugar público del despacho respectivo por el término de diez (10) días y deberá contener la parte resolutive del respectivo acto administrativo.”

En consecuencia, la resolución que resolvía el recurso se debía notificar personalmente y ante la no comparecencia del contribuyente dentro del término de 10 días se debía notificar por edicto.

Frente al momento en que empieza a correr el término de notificación personal, la Sala ya se ha pronunciado en los siguientes términos:

*“Según el precedente que se reitera, el inciso 2.o del artículo 565 del ET, vigente para la época de los hechos¹⁷, preveía que los actos que decidieran recursos se notificaban personalmente o supletoriamente por edicto, si el interesado no comparecía dentro de los diez días siguientes a la fecha de «introducción al correo del aviso de citación», es decir, del «envío de la citación» (fallo del 08 de septiembre de 2016, exp. 18945, CP: Jorge Octavio Ramírez Ramírez). Lo anterior, como resultado de concordar la norma citada con el artículo 59 de la Ley 4.o de 1913, según el cual, los términos señalados en días se cuentan hábiles, por lo cual «debe entenderse que dicho plazo **empieza a correr a partir del primer día hábil siguiente a la introducción al correo del aviso citatorio. Y, no desde el recibo de la citación**”¹⁸.*

(Resaltado de la Sala)

¹³ En la reforma de la demanda, el actor transcribe el artículo 565 del Estatuto Tributario con la redacción modificada por la Ley 1111 de 2006 (Páginas 24 y 25). En la apelación, la demandada acepta que esa es la normativa vigente.

¹⁴ Ley 788 de 2002. **ARTÍCULO 59. PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO TERRITORIAL.** Los departamentos y municipios aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos por ellos administrados.

¹⁵ Acuerdo Nro. 041 de 2006. **ARTÍCULO 337. NOTIFICACIONES.** Para la notificación de los actos de la Administración Tributaria Distrital serán aplicables los artículos 565, 566, 569, y 570 del Estatuto Tributario Nacional.

¹⁶ La resolución que resolvió el recurso de reconsideración fue expedida y notificada durante los meses de febrero y marzo del año 2018.

¹⁷ Se refiere al artículo 565 del Estatuto Tributario modificado por la Ley 1111 de 2006.

¹⁸ Sentencia del 19 de mayo de 2022, Exp. 25990, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez, reiterada por la sentencia del 7 de marzo de 2024, Exp. 27932, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.



En consecuencia, de conformidad con lo planteado, el término para acudir a notificarse personalmente se debe computar desde el día hábil siguiente a la introducción al correo del aviso citatorio (9 de febrero de 2018 -viernes), esto es, el día 12 de febrero de 2018 (lunes), por lo cual el término transcurrió hasta el día 23 de febrero de 2018 (viernes).

Ahora bien, por su parte, la demandada profirió edicto el cual fue fijado el 23 de febrero de 2018 y desfijado el 8 de marzo de 2018¹⁹.

Como lo ha señalado la Sala, el edicto es un mecanismo supletorio, que solo procede si la notificación personal resulta fallida, a pesar de haberse intentado en los términos del artículo 565 del Estatuto Tributario. Por lo cual, el edicto solo se podrá fijar al día siguiente de culminada la oportunidad para llevar a cabo la notificación personal de la decisión administrativa, sin embargo, en el presente caso, la Administración fijó el edicto antes de finalizar el término del aviso de citación para la notificación personal, por lo cual, se presenta una irregularidad en la notificación.

También se observa que, según lo manifiesta el actor, el día 16 de marzo de 2018, obtuvo de la Administración copia de la resolución que resolvió el recurso, con lo cual se notificó por conducta concluyente.

Así, teniendo en cuenta que DG COL interpuso el recurso de reconsideración el 13 de marzo de 2017²⁰, conforme con el artículo 732 del Estatuto Tributario ²¹, la Administración debía expedir y notificar la resolución que resolvía el recurso hasta el 13 de marzo de 2018, por lo que la notificación por conducta concluyente del 16 de marzo de 2018 ocurrió por fuera del término legal.

En consecuencia, conforme con lo dispuesto en el artículo 734 del Estatuto Tributario operó el silencio administrativo, en la medida que el recurso de reconsideración presentado por la actora no fue resuelto en el término previsto en el artículo 732 *ibidem*. Todo porque, ante el vencimiento del término legal -*que es de carácter preclusivo*-, la autoridad fiscal perdió competencia para manifestar su voluntad y, en ese orden, el acto deviene nulo.

Contrario a lo señalado por el apelante, el desconocimiento o pretermisión de las exigencias legales que regulan el procedimiento de comunicación de la resolución del recurso conlleva a la inexistencia de la notificación.

Se insiste que el término de un año establecido en el artículo 732 del Estatuto Tributario es de carácter preclusivo, porque el artículo 734 *ibidem* establece que ante su incumplimiento se configura el silencio administrativo positivo a favor del contribuyente.

De manera que, si vence sin que se expida y se notifique el acto administrativo que resuelve el recurso de reconsideración, la Administración pierde competencia para manifestar su voluntad y, en consecuencia, las actuaciones surtidas con posterioridad se consideran nulas²², en virtud del numeral 3 del artículo 730 del

¹⁹ Samai, índice 10, Expediente administrativo del proceso 2018-00503-00 accionante DG COL, página 115.

²⁰ *Ibidem*, página 66.

²¹ El artículo 732 del Estatuto Tributario establece que: “La Administración de Impuestos tendrá un (1) año para resolver los recursos de reconsideración o reposición, contado a partir de su interposición en debida forma.”

²² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia de 21 de octubre de 2010, exp.17142, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas; 6 de diciembre de 2017, exp.21308, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto; 9 de agosto de 2018, exp.23724, C.P. Milton Chaves García



Estatuto Tributario ²³ (vigente para la época de la expedición de los actos administrativos acusados).

En consecuencia, no prospera este cargo de la apelación.

2. Congruencia de la sentencia

El principio de congruencia exige que exista conformidad entre la decisión del juez y aquello que fue requerido por las partes, so pena de vulnerarse el derecho fundamental al debido proceso²⁴.

La apelante cuestiona que la sentencia apelada desconoce el principio de congruencia, toda vez que declara el silencio administrativo positivo, no obstante que, en las pretensiones de la demanda no se evidencia solicitud alguna sobre la aplicación de esa figura.

Sin embargo, la Sala advierte que, el Tribunal se pronunció sobre el silencio administrativo positivo, por cuanto en la reforma de la demanda, el actor se refirió expresamente al respecto, dentro de las pretensiones principales, acápite 1 numeral 2²⁵, solicitando que se declarare en este proceso. En consecuencia, no resulta procedente el argumento de falta de congruencia de la sentencia, pues la decisión del *a quo* se encuentra acorde con lo planteado en la demanda.

3. Decisión

De conformidad con todo lo expuesto, se confirma la sentencia apelada al prosperar el silencio positivo en favor de la actora.

La Sala se abstiene de imponer condena en costas procesales en esta instancia porque no fue demostrada su causación según lo exige el artículo 365 del Código General del Proceso, aplicable en virtud del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011.

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

1. **Confirmar** la sentencia de primera instancia, proferida el 30 de noviembre de 2022 por el Tribunal Administrativo de Bolívar, por los motivos expuestos en la parte motiva de esta providencia.
2. **Sin condena** en costas en esta instancia.
3. **Reconocer** personería al abogado Miguel Antonio López, como apoderado de la parte demandada, en los términos del poder obrante en el índice 23 del Samai.

²³ Este numeral fue derogado por el artículo 160 de la Ley 2010 de 2019.

²⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencias del 30 de agosto de 2016, exp. 20281, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, del 31 de enero de 2013, exp. 18878, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, del 3 de marzo de 2011, exp. 16184, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia, y del 4 de julio de 2024, Exp. 27891, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

²⁵ Samai, índice 2, PDF Cuaderno 2 páginas 12 y 13. Reforma de la demanda.



Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al tribunal de origen. **Cúmplase.**

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN
Presidente

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)
LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>