

RECURSO DE APELACIÓN – Frente a la decisión que declaró probada la excepción de caducidad del medio de control / FACTURA DE COBRO DE TASA RETRIBUTIVA - Naturaleza jurídica / ACTO ADMINISTRATIVO DEFINITIVO SUSCEPTIBLE DE CONTROL JUDICIAL - Lo son las facturas de cobro de tasa retributiva / TASA RETRIBUTIVA – Forma de cobro / FACTURA DE COBRO DE TASA RETRIBUTIVA – Notificación / CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL – Operé pero solo respecto de unas facturas de cobro de las tasas retributiva / RECHAZO DE LA DEMANDA POR CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL – Procede pero parcialmente / REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

[L]as facturas que contienen el cobro de la tasa retributiva por vertimientos se constituyen en actos definitivos susceptibles de ser demandados, así como los actos administrativos que resuelvan los recursos en contra de éstas, y ii) que el término de caducidad debe contarse desde el día siguiente al de la notificación del acto que resuelve los recursos, si estos fueron interpuestos, o desde el día siguiente al vencimiento del término para interponerlos. [...] {L}as facturas por medio de las cuales se realiza el cobro de la tasa retributiva, deben ser expedidas y notificadas conforme a las normas tributarias y contables, [...] Nótese que el citado artículo [565 del Estatuto Tributario] faculta a las entidades recaudadoras de impuestos a notificar sus decisiones: i) de manera electrónica; ii) personalmente, o iii) a través de la red oficial de correos o de cualquier servicio de mensajería especializada debidamente autorizada por la autoridad competente. En el presente asunto, la Corporación Autónoma Regional del Quindío optó por la tercera opción, esto es, conforme a lo dispuesto en el parágrafo 1º del artículo 565 ibidem, lo que se materializó a través del oficio No. 0004999 de 30 de abril de 2018, por medio del cual su Subdirectora Administrativa y Financiera, le remitió a la Empresa Multipropósito de Calará S.A.S. E.S.P., «[...] la factura (sic) No. 759,760,761,762,763,764,765 y 766 a esperas de contar con el pronto pago [...]», el cual fue recibido el mismo día por dicha empresa, a través de la señora Lorena Valencia Arbeláez, conforme al sello que aparece en la parte inferior de dicho documento. [...] Con fundamento en las anteriores premisas, cabe resaltar que la parte actora deprecia la nulidad de las facturas 759, 760, 761, 762, 763 764, 765 y 766 de 2018, las cuales, se reitera, le fueron remitidas el 30 de abril de 2018, a través del oficio No. 4999 de 2 de abril del mismo año. Ahora bien, respecto de las facturas 759, 761, 762 y 763 la entidad demandante presentó reclamación administrativa, la cual fue resuelta a través de la Resolución No. 2275 de 12 de septiembre de 2018, notificada el 13 de los mismos mes y año, por lo que, el término de los cuatro (4) meses de que trata el literal d) del numeral 2º del artículo 164 del CPACA, debe contarse a partir del día siguiente, esto es, entre el 14 de septiembre de 2018 y el 14 de enero de 2019. Por el contrario, en relación con las facturas 760, 764, 765 y 766, el término de caducidad debe contarse a partir del día siguiente al vencimiento del límite para interponer los recursos, esto es, el 16 de mayo de 2018, por lo que los cuatro (4) meses para presentar la demanda transcurrieron entre el 17 de mayo de 2018 y el 17 de septiembre del mismo año. La sociedad demandante, el 18 de septiembre de 2018 radicó ante la Procuraduría General de la Nación solicitud de conciliación prejudicial, es decir, cuando ya había vencido el término respecto de las facturas 760, 764, 765 y 766, y tres (3) meses y veintisiete (26) días antes del vencimiento en relación con las facturas 759, 761, 762 y 763. La Procuraduría 13 Judicial II para Asuntos Administrativos con sede en Armenia, el 1º de noviembre de 2018, ante la falta de ánimo conciliatorio, expidió la constancia de agotamiento del requisito de procedibilidad. En este contexto, el término para la presentación de la demanda, respecto de las facturas 759, 761, 762 y 763, reinició en su contabilización el 2 de noviembre de 2018 y finalizó el jueves 28 de febrero de 2019; significa lo anterior que, respecto

de aquellas, no operó el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control, en tanto que la demanda fue presentada el 6 de diciembre de 2018, conforme se observa en el acta individual de reparto obrante a folio 611 del expediente. Por todo lo anterior, habrá de confirmarse la decisión tomada por la Sala Quinta de Decisión del Tribunal Administrativo del Quindío, en la audiencia inicial celebrada el 1º de agosto de 2019, consistente en declarar probada la excepción de caducidad, respecto de las facturas 760, 764, 765 y 766, y revocar la misma en lo que respecta a las facturas 759, 761, 762 y 763 y, en consecuencia, se ordenará que continúe el proceso respecto de aquellas.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 72 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 164 NUMERAL 2 LITERAL D / DECRETO 1076 DE 2015 – ARTÍCULO 2.2.9.7.5.7. / ESTATUTO TRIBUTARIO – ARTÍCULO 565 / ESTATUTO TRIBUTARIO – ARTÍCULO 569

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Bogotá D.C., trece (13) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 63001-23-33-000-2018-00239-01

Actor: EMPRESA MULTIPROPÓSITO DE CALARCÁ S.A.S. E.S.P

Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO – CRQ

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

Tema: RECURSO DE APELACIÓN EN CONTRA DEL AUTO QUE DECLARA PROBADA LA EXCEPCIÓN DE CADUCIDAD

Auto que resuelve recurso de apelación

La Sala, decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte actora, en contra de la decisión adoptada por la Sala Quinta de Decisión del Tribunal Administrativo del Quindío¹, en la audiencia inicial celebrada el 1º de agosto de 2019, consistente en declarar probada la excepción de caducidad del medio de control propuesta por la Corporación Autónoma Regional de Quindío.

I.- Antecedentes

¹ Sala de decisión integrada por los magistrados Luis Javier Rosero Villota (ponente), Luis Carlos Alzate Ríos, y Juan Carlos Botina Gómez.

I.1.- La demanda

1. Mediante escrito presentado el 6 de diciembre de 2018 ante el Tribunal Administrativo del Quindío, la **Empresa Multipropósito de Calarcá S.A.S. E.S.P.**, a través de apoderado judicial, y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, presentó demanda en contra de la **Corporación Autónoma Regional del Quindío** – en adelante **CRQ**, en la que elevó las siguientes pretensiones:

«[...] **PRIMERA:** Que se inaplique con efectos interpartes, el ACUERDO DEL CONSEJO DIRECTIVO No. 005 del 12 de junio de 2015 *“por el cual se define la meta global, metas individuales y grupales de carga contaminante para los parámetros DB05 y SST del cobro de la Tasa Retributiva, en los cuerpos de aguas o tramos de los mismos, en la jurisdicción del Departamento del Quindío, para el Quinquenio 2014-2018”*, en especial los artículos 1, 2 y 3 del mencionado acto administrativo; por vulnerar la Constitución Política y la Ley, de conformidad con lo expuesto en la presente demanda.

SEGUNDA: Que se declare la nulidad del acto administrativo – Factura No. 759 de 2018, proferida por la Subdirectora Administrativa y Financiera de la Corporación Autónoma Regional del Quindío, por medio de la cual se cobra la tasa retributiva – Sector Doméstico, por las cargas contaminantes vertidas en la vigencia 2017, por el municipio de Calarcá a la red de alcantarillado del municipio de Calarcá, Quindío, operado y administrado por la Empresa Multipropósito de Calarcá S.A. E.S.P.

TERCERA: Que se declare la nulidad del acto administrativo – Factura No. 760 de 2018, proferida por la Subdirectora Administrativa y Financiera de la Corporación Autónoma Regional del Quindío, por medio de la cual se cobra la tasa retributiva – Sector Doméstico, por las cargas contaminantes vertidas en la vigencia 2017, por el Lavadero Móvil Estación de Servicios Calarcá a la red de alcantarillado del municipio de Calarcá, Quindío, operado y administrado por la Empresa Multipropósito de Calarcá S.A. E.S.P.

CUARTA: Que se declare la nulidad del acto administrativo – Factura No. 761 de 2018, proferida por la Subdirectora Administrativa y Financiera de la Corporación Autónoma Regional del Quindío, por medio de la cual se cobra la tasa retributiva – Sector Doméstico, por las cargas contaminantes vertidas en la vigencia 2017, por la Cooperativa de Motoristas El Cacique Calarcá, a la red de alcantarillado del municipio de Calarcá, Quindío, operado y administrado por la Empresa Multipropósito de Calarcá S.A E.S.P.

QUINTA: Que se declare la nulidad del acto administrativo – Factura No. 762 de 2018, proferida por la Subdirectora Administrativa y Financiera de la Corporación Autónoma Regional del Quindío, por medio de la cual se cobra la tasa retributiva – Sector Doméstico, por las cargas contaminantes vertidas en la vigencia 2017, por el municipio de Calarcá, a la red de alcantarillado del municipio de Calarcá, Quindío, operado y administrado por la Empresa Multipropósito de Calarcá S.A E.S.P.

SEXTA: Que se declare la nulidad del acto administrativo – Factura No. 763 de 2018, proferida por la Subdirectora Administrativa y Financiera de la Corporación Autónoma Regional del Quindío, por medio de la cual se cobra la tasa retributiva – Sector Doméstico, por las cargas contaminantes vertidas en la vigencia 2017, por el municipio de Calarcá a la red de alcantarillado del municipio de Calarcá, Quindío, operado y administrado por la Empresa Multipropósito de Calarcá S.A E.S.P.

SÉPTIMA: Que se declare la nulidad del acto administrativo – Factura No. 764 de 2018, proferida por la Subdirectora Administrativa y Financiera de la Corporación Autónoma Regional del Quindío, por medio de la cual se cobra la tasa retributiva – Sector Industrial, por las cargas contaminantes vertidas en la vigencia 2017, por la PTAP Calarcá a la red de alcantarillado del municipio de Calarcá, Quindío, operado y administrado por la Empresa Multipropósito de Calarcá S.A E.S.P.

OCTAVA: Que se declare la nulidad del acto administrativo – Factura No. 765 de 2018, proferida por la Subdirectora Administrativa y

Financiera de la Corporación Autónoma Regional del Quindío, por medio de la cual se cobra la tasa retributiva – Sector Comercial - Servicios, por las cargas contaminantes vertidas en la vigencia 2017, por el Hospital La Misericordia - Calarcá a la red de alcantarillado del municipio de Calarcá, Quindío, operado y administrado por la Empresa Multipropósito de Calarcá S.A E.S.P.

NOVENA: Que se declare la nulidad del acto administrativo – Factura No. 766 de 2018, proferida por la Subdirectora Administrativa y Financiera de la Corporación Autónoma Regional del Quindío, por medio de la cual se cobra la tasa retributiva – Domestico, por las cargas contaminantes vertidas en la vigencia 2017, por el Corregimiento de Barcelona a la red de alcantarillado del municipio de Calarcá, Quindío, operado y administrado por la Empresa Multipropósito de Calarcá S.A E.S.P.

DÉCIMA: Que se declare la nulidad de la Resolución 2275 del 12 de septiembre de 2018 proferida por el Subdirector de Regulación y Control Ambiental de la Corporación Autónoma Regional del Quindío, notificada personalmente el 13 de septiembre de 2018 *“Por medio de la cual se atiende la reclamación presentada por la Empresa MULTIPROPÓSITO DE CALARCÁ S.A E.S.P. en contra del cobro de la Tasa Retributiva realizado a través de la Factura No. 759. 763 y 763 (sic) de 2018, por las Cargas Contaminantes vertidas al Recurso Hídrico en el año 2017 y se adoptan otras disposiciones”*.

DÉCIMA PRIMERA: A título de **RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, declarar que le **EMPRESA MULTIPROPÓSITO DE CALARCÁ S.A. E.S.P.**, no se encuentra obligada al pago de la tasa retributiva cobrada por la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO-CRQ**, en los actos administrativos cuya nulidad se solicita, correspondiente al periodo facturado de enero a diciembre de 2017 y se ordene a la autoridad ambiental demandada, abstenerse de cobrar por la vía coactiva administrativa, dichos valores.

[...]».

2. El conocimiento del asunto le correspondió al doctor Luis Javier Rosero Villota, quien mediante auto de 15 de enero de 2019 admitió la demanda², ordenando la notificación de dicha providencia a la **CRQ**, entidad que, por intermedio de apoderada judicial y dentro de la oportunidad legal contestó la demanda. Dentro del escrito de contestación propuso como excepción previa, la que denominó: «[...] *CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL* [...]», la cual fue formulada, en los siguientes términos:

«[...] En lo relacionado con el cobro de la tasa retributiva, en el Fallo de veintidós de febrero del año dos mil dieciocho (22/02/2018) de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado [...] el honorable despacho judicial aclaró que son actos administrativos susceptibles de control judicial las facturas que tiene la naturaleza de acto administrativo definitivo, si respecto de las mismas no se interpuso el recurso de reposición: [...]

Atendiendo a los lineamientos jurídicos expresados y en observancia a las razones de hecho y las pretensiones elevadas por la empresa demandante, encuentra la suscrita apoderada judicial que frente las Facturas Nos. 760, 764, 765 y 766 con fecha de vencimiento 25 de enero de 2018 ha operado el fenómeno de caducidad de la acción, lo expuesto toda vez que frente a dichas facturas no se interpuso recurso de reposición, por lo cual el término de caducidad deberá ser contabilizado a partir del día siguiente al vencimiento del término para interponer el recurso de reposición, tal y como lo establece la jurisprudencia en cita, evidenciándose que para el momento de radicación de la demanda, el término para interponer la demanda respecto a las facturas en cita, ya se encontraba vencido.

Con el objetivo de fundamentar el argumento expuesto; sea lo primero manifestar que las Facturas Nos. 759, 760, 761, 762, 763, 764, 765 y 766 fueron puestas en conocimiento de la empresa a través del Oficio 4999 del 30 de abril de 2018, documento allegado por la parte accionante dentro del acervo probatorio de la demanda.

² Folios 612-613 cuaderno 4 del Tribunal.

La Empresa Multipropósito de Calarcá S.A.S. E.S.P., a través de oficio con radicado EMC-1536-2018 con fecha 25 de junio de 2018 y radicado en CRQ bajo el número CRQ5473 en la misma fecha, presentó Reclamación Administrativa expresamente frente a las facturas 759, 761 y 762 del 2018; sin embargo, en el escrito de reclamación también se refirió a la Factura 763, por lo cual la CRQ a través de la Resolución 2275 del 12 de septiembre de 2018, se pronunció frente a esta.

[...]

Así pues, se tiene claro que en la Resolución 2275 de 2018, no fueron analizadas las Facturas Nos. 760, 764, 765 y 766 de 2018, puesto que las mismas no fueron reclamadas ni se interpuso el recurso de reposición frente a las mismas por la hoy demandante, por lo que los actos administrativos en cita quedaron en firme el día 16 de mayo del año que antecede, fecha a partir de la cual se contabiliza el término de caducidad de la acción que es de cuatro meses, el cual vencía el día 17 de septiembre de 2018.

Es menester indicar, que no obstante que las facturas Nos. 760, 764, 765 y 766 de 2018 también hayan sido incluidas dentro del trámite de conciliación extrajudicial, el término de caducidad también se encuentra vencido, aun contando con la suspensión realizada desde el día 17 de septiembre de 2018, fecha de radicación de la solicitud de conciliación, hasta el 01 de noviembre, fecha en la cual se expidió la certificación de no conciliación. En este sentido, la demandante contaba hasta el día 02 de noviembre para interponer un medio de control contra las facturas Nos. 760, 764, 765 y 766 de 2018, acción que solo fue impetrada hasta el 10 de diciembre del año en cita, momento en el cual su oportunidad se encontraba vencida.

Así pues, se realiza el siguiente análisis de los tiempos para las facturas 760, 764, 765 y 766 de 2018:

No. Factur	Fecha límite de	Fecha de notificació	Fecha límite para	Fecha límite para interponer	Fecha de radicación
------------	-----------------	----------------------	-------------------	------------------------------	---------------------

a	pago	n	interponer recurso de reposición	el medio de control de nulidad y restablecimient o del derecho	de la demanda
760, 764, 765, 766	25/05/201 8	30/04/201 8	16/05/201 8	17/09/2018	10/12/201 8

[...]

En mérito de lo expuesto, se solicita al Honorable Magistrado que sea declare (sic) como probada la excepción de caducidad de la acción en relación a las facturas Nos. 760, 764, 765 y 766 de 2018 y en consecuencia se abstenga de pronunciarse frente a las mismas.

[...]».

3. De la citada excepción, se corrió el respectivo traslado³, término dentro del cual la parte demandante, en memorial obrante de folios 670 a 676, manifestó lo siguiente:

«[...] Frente al caso concreto, la C.R.Q. y su apoderada, consideran que, con la simple remisión de las facturas a la Empresa Multipropósito de Calarcá S.A. E.S.P. éstas se entienden notificadas, desconociendo que dichos actos, por lo expuesto acá y en la providencia del H. Consejo de Estado citada por ella, son actos administrativos de carácter definitivo, susceptibles de control judicial y frente a los cuales procede el recurso de reposición, de conformidad con el parágrafo 1º del artículo 2.2.9.7.5.7. del D.U.R. 1076 de 2015. [...] la Autoridad Ambiental, considera que con el oficio No. 0004999 del 30 de abril de 2018, donde remite las facturas de la tasa retributiva, éstas se consideran notificadas, sin necesidad de adelantar la respectiva diligencia de notificación personal, establecidas en los artículos 67, 68 y 69 de la Ley 1437 de 2011.

³ Folio 669 cuaderno del Tribunal.

[...]

Por lo tanto, la notificación de dichos actos administrativos, sólo tuvo lugar cuando la Empresa Multipropósito de Calarcá S.A.S. E.S.P., reveló que conocía el acto administrativo e interpuso los recursos legales (notificación por conducta concluyente) [...] la Empresa Multipropósito de Calarcá S.A.S. E.S.P., fue notificada de las facturas demandadas, el día 25 de junio de 2018, fecha en la que presentó la reclamación administrativa y, por lo tanto, reveló que conocía los actos administrativos en cuestión.

[...]

El día 17 de septiembre de 2018, en término oportuno, cuando habían transcurrido dos (2) meses y veintiún días corrientes, la Empresa, mediante apoderada, presentó solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría Judicial competente, razón por la cual, el término de operancia de la caducidad, se suspendió faltando un (01) mes y nueve días corrientes.

El día 01 de noviembre de 2018, se llevó a cabo la audiencia de conciliación extrajudicial, la cual fue declarada fallida, razón por la cual, el conteo del plazo de un (01) mes y nueve días corrientes, se reanudaba el día 02 de noviembre de 2018. Por lo tanto, computando en primer lugar, un (01) mes restante y luego los nueve (09) días corrientes, se concluye que la demanda se podía presentar en término, hasta el día 11 de diciembre de 2018. **En consecuencia, al haberse presentado la demanda el día 06 de diciembre de 2018, no alcanzó a operar el fenómeno de la caducidad.** [...]» (resaltado original)

I.2.- La providencia apelada

4. En la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA, celebrada el 1º de agosto de 2019, la Sala Quinta de Decisión del Tribunal Administrativo del

Quindío, resolvió la excepción de caducidad del medio de control propuesta por la entidad demandada, declarándola probada, en los siguientes términos⁴:

«[...] la Empresa Multipropósito de Calarcá pretende obtener la nulidad de las facturas por medio de las cuales se cobra la tasa retributiva - sector doméstico- por las cargas contaminantes vertidas por el municipio de Calarcá a la red de alcantarillado del municipio de Calarcá, Quindío, operado y administrado por la Empresa Multipropósito de Calarcá S.A.S. E.S.P. para la vigencia 2017.

En materia de tasas retributivas la jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado había sido enfática al señalar que las facturas de cobro emitidas por dicho concepto no eran actos administrativos definitivos y, por tanto, no eran demandables, correspondiéndole en consecuencia al contribuyente iniciar la reclamación frente a las mismas y una vez se emitiera la Resolución en la que se resolviera sobre tal aspecto sí acudir ante la jurisdicción. No obstante lo anterior, la señalada Corporación en providencia de 22 de febrero de 2018, realizó una nueva lectura de lo dispuesto en el Decreto 2667 de 2012 conforme a la cual concluyó que las facturas expedidas en vigencia de dicha norma sí son actos administrativos definitivos sujetos a control por parte de esta jurisdicción y por tanto llamados a ser demandados cuando pretenda cuestionarse la legalidad del cobro de la tasa.

[...]

Conforme está acreditado hasta este momento procesal, las facturas demandadas -759 a 766 de 2018- mediante las cuales se liquidó la tasa retributiva -sector doméstico- por las cargas contaminantes vertidas por el Municipio de Calarcá a la red de alcantarillado del municipio de Calarcá, Quindío, operado y administrado por la Empresa Multipropósito de Calarcá S.A. E.S.P., para la vigencia 2017, fueron notificadas a dicha entidad el día 30 de abril de 2018 (Fol. 35 c-1) a través del Oficio 4999 del 2º de abril de 2018 (Fol 36 C. I ppal), el término para presentar la demanda feneció el 31 de agosto de 2018, siendo presentada la misma

⁴ Se transcribe lo pertinente del acta de la audiencia, obrante a folios 3 a 8 del cuaderno del Consejo de Estado.

el día 6 de diciembre de 2018 (Fol. 27 C. I ppal y 610 C. IV ppal), es decir, por fuera del término legal.

Resalta esta Sala de Decisión que para la fecha de presentación de la demanda -6 de diciembre de 2018- el cambio o variación de criterio de jurisprudencial (sic) llevaba vigente más de 9 meses, pues el auto del 22 de febrero de 2018, proferido dentro del proceso 63001-23-33-000-2015-00048-01, fue notificado por estado el día 27 del mismo mes y año, esto es previo a que la Corporación Autónoma Regional del Quindío le hiciera entrega de las facturas de cobro correspondientes a la vigencia 2017.

[...]

Como consecuencia de lo anterior, evidencia el Tribunal que se ha configurado la caducidad del medio de control y así se declarará por parte de esta Sala de Decisión [...]».

I.3.- El recurso de apelación

5. En la audiencia inicial precitada, el apoderado judicial de la **Empresa Multipropósito de Calarcá S.AS. E.P.S.** interpuso recurso de apelación en contra de la decisión adoptada por la Sala Quinta del Tribunal Administrativo del Quindío, intervención que fue grabada y que consta en el expediente digital, en el cual se consigna lo siguiente:

«[...] comenzaré por decir, que la tesis central que maneja este recurso de apelación, será la consistente en que se inaplicaron disposiciones del estatuto tributario, se inaplicó el artículo 76 de la Ley 1437, y no se integró en debida forma las normas del procedimiento administrativo general, en el caso concreto, de la providencia que se acaba de dictar, quiero resaltar que en la parte final, el honorable magistrado, mencionó que las facturas, o el documento mediante el cual se regía la factura, fue notificado el 30 de abril del 2018, y este es el primer aspecto en el que quiero hacer hincapié, en el error que considero yo con todo respeto, que cometió el Tribunal Administrativo del Quindío, pues en realidad esa simple remisión no es en debida

forma, una notificación personal, de un acto que acá, el mismo magistrado, reconoció que es un acto administrativo de carácter definitivo, y en ese sentido, la Ley 1437 del 2011 establece que cuando un acto administrativo es de carácter definitivo, y contra él procede por ejemplo el recurso de reposición, se le debe dar una notificación personal.

[...]

En ese sentido, atendiendo a la remisión ya expuesta, el recurso de reposición se debe de interponer en la diligencia de notificación personal, o en los diez días siguientes a ella, lo importante es resaltar que cuando procede un recurso de reposición contra un acto administrativo, Púes primero nos vamos a la codificación especial, para mí, el Estatuto Tributario. El Estatuto Tributario no me dice nada, no me habla nada acerca del recurso de reposición, como les digo ya se eliminó por una modificación, entonces me remito a la Ley 1437, y allí lo que me dice es que el recurso se interpone, en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez días siguientes, es decir, para el suscrito, apoderado si se debe realizar una notificación personal, de las facturas de cobro de la tasa retributiva.

[...]

¿Cómo se notifica de manera personal la factura de tasa retributiva? Aquí, yo considero que hay dos opciones, para mí la primera opción, es primero buscamos la normatividad especial, y encontramos el artículo 565 que menciona como se puede notificar personalmente una actuación de la administración de impuestos y dice que las providencias que decidan recursos se notificarán personalmente o por edicto si el contribuyente responsable, el agente retenedor o declarante no compareciera dentro del término de los 10 días siguientes, contados a partir del día siguiente a la fecha de introducción al correo del aviso de citación, en este evento, también procede la notificación electrónica, el edicto se fijará en un lugar público del despacho respectivo, por el termino de 10 días, y deberá contener la parte resolutive del respectivo acto administrativo, una vez realizada la lectura de este artículo 565, lo

que yo evidencio es que habla de la notificación personal pero solo de los actos que resuelven recursos, en ese sentido, y por ello, le expongo al honorable magistrado del Consejo de Estado que hay una segunda opción, que es la remisión, en virtud del artículo segundo y 34 de la Ley 1437 que remite al artículo 68 de dicha codificación, que establece como se hace la diligencia de notificación personal en el procedimiento administrativo general, repito nuevamente, aplicable por remisión, en ese sentido, la notificación personal de un acto administrativo de carácter definitivo, como lo ha reconocido la misma jurisprudencia del Consejo de Estado, se enviará una citación a la dirección, al número fax o al correo electrónico que figura en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, para que comparezca a la diligencia de notificación personal.

El siguiente artículo, que es el de la notificación por aviso, menciona que si no pudiera hacerse la notificación personal al cabo de los 5 días al enviar la citación, esta sería por medio de aviso que se remitirá a la dirección o al número de fax o correo electrónico, que figure en el expediente, o pueda obtenerse del registro mercantil acompañado de copia íntegra del acto administrativo, en ese sentido, para el suscrito apoderado como debió haber actuado la parte actora en cumplimiento de los principios de publicidad, y demás reglas que se derivan de dicho principio debió haber citado a notificación personal a la empresa multipropósito para notificarles esos documentos de cobro que hago énfasis en que no necesariamente tiene que ser una factura, si no cualquier otro documento de cobro o acto administrativo de los que trata el artículo que ya se señaló.

En todo caso e independientemente de la opción 1 o la opción 2, la autoridad ambiental no llevo a cabo ninguno de los dos procesos para notificar personalmente las facturas, frente a este asunto de la no practica de la notificación personal, hace inoponible el acto administrativo y el artículo 72, que en pocas palabras lo que establece es la notificación por conducta concluyente menciona que no se entiende sin el lleno de los requisitos anteriores, es decir al enviar la citación que comparezca la notificación por aviso, pues no se tendrá por hecha la notificación, a menos que la parte interesada, revele que

conoce el acto, consciente a la decisión, o interponga los recursos legales, en este caso, en el evento que nos concita esta audiencia se debe tener en cuenta que la notificación por conducta concluyente de la empresa ocurrió cuando se presentó la reclamación en contra del cobro contenido en las facturas, número 759, 761, 762 y 763 del 2018, pues solo hasta ese momento, la empresa que represento reveló que conocía los actos administrativos que acá se demandan, en consecuencia la Empresa Multipropósito de Calarcá, fue notificada de las facturas demandadas el 25 de junio del 2018 contrario a lo que ha considerado, y lo digo con todo respeto, el honorable magistrado.

Sin embargo, y ya aquí se agota la tesis central pero tengo una tesis subsidiaria para el honorable magistrado del Consejo de Estado, con esta tesis central, quiero concluir en que para mí, de los argumentos expuestos, de la disertación jurídica que se ha realizado se le debe dar preponderancia a esta tesis, y es a la aplicación y a la integración del Estatuto Tributario, pero teniendo en cuenta la Ley 1437 del 2011, asunto que no fue atendido por la Sala Quinta de Decisión del Tribunal Administrativo del Quindío, y por lo tanto hace tránsito a una decisión que no está avalada por el ordenamiento jurídico, en especial por el artículo segundo y el artículo 34, el artículo 76, 78, 69 de la Ley 1437 de 2011.

La tesis subsidiaria es que, si se descarta la tesis anterior, se debe tener en cuenta que la notificación por correo de la que trata el artículo 565 del estatuto tributario, porque el artículo 565 lo que establece es lo siguiente: los requerimientos o autos que ordenen inspecciones o verificaciones tributarias en aplazamientos, citaciones, resoluciones en las que se impongan sanciones, liquidaciones oficiales y demás actuaciones administrativas deben notificarse de manera electrónica personalmente o a través de la red oficial de correos o de cualquier servicio de mensajería especializada en ese sentido la tesis subsidiaria que yo propongo es que si se descarta, se debe hacer una remisión a la Ley 1437 del 2011 pues aplicando el artículo 565 que establece que se pueden hacer notificaciones electrónicas o por correo debo manifestar que en todo caso la notificación por correo debe ser realizada a través de la red oficial de correos o de cualquier servicio de mensajería

especializada debidamente autorizada por la autoridad competente si se observa el expediente administrativo que fue allegado tanto por la parte actora y espero que por la parte demandada el oficio R0004999 mediante el cual se remitieron las facturas no fue enviado mediante la red oficial de correos ni tampoco a través del servicio de mensajería especializada debidamente autorizado al respecto el reciente oficio número 00011119 suscrito por la Directora Administrativa de la entidad demandada de fecha 29 de junio del 2019 y allegado a la Empresa Multipropósito el 30 de julio del 2019 menciona el comunicado radicado con el número R0004999 calendado 30 de abril del 2018 no se remitió a través de correo certificado y que el mismo fue entregado de manera personal por uno de los colaboradores de esta corporación.

En ese sentido el suscrito apoderado considera que la entidad accionada no dio cumplimiento a las normas o a las reglas de la notificación por correo del Estatuto Tributario o en la misma se debía haber remitido a través de la red oficial de correos o a través de un servicio mensajería especializada autorizada en este caso por el Ministerio de las Tecnologías y Comunicaciones, por lo tanto con el incumplimiento del requisito establecido en el artículo 565 en lo referente al envío del acto a través de la red oficial de correos u otro servicio especializado la autoridad ambiental no notificó en debida forma las facturas de la tasa retributiva produciéndose como consecuencia su inoponibilidad, por lo tanto volvemos al mismo evento en qué no se llevó a cabo en debida forma la notificación y al no llevarse a cabo en debida forma la notificación, pues el acto es inoponible.

Y por lo tanto sólo a través de la conducta concluyente que se realizó por parte de la Empresa el 25 de junio del 2018 cuando se presentó la reclamación administrativa en contra de esas facturas, pues se puede imputar o se puede pregonar que se notificó dicho acto administrativo, en los términos anteriores, y con todo respeto para la Sala Quinta de Decisión y para el honorable magistrado del Consejo de Estado al que por reparto le corresponda, queda planteada la sustentación del recurso solicitándole lo siguiente: que se revoque el auto proferido la audiencia mediante el cual se decidió dar por terminado el presente proceso y en

su lugar no se declare probada la excepción de caducidad propuesta por la parte demandada y se ordene seguir adelante con el trámite del presente proceso [...]».

6. De los argumentos del recurso de apelación presentado, se corrió traslado a la entidad demandada y al Ministerio Público. El apoderado de la CRQ, guardó silencio. Por su parte, el representante del Ministerio Público manifestó lo siguiente:

«[...] el Ministerio Público, considera que no ha sido sustentado en debida forma el recurso de apelación incoado por el apoderado judicial de la parte demandante, porque se limitó a hablar de la irregularidad en la notificación, pero en ningún momento hablo de porque había o no caducidad de la acción, es decir, el rechazo que se le está dando a la demanda en este momento, es porque operó la caducidad de la acción, y en ningún momento mencionó, durante todo su discurso, porque razón no operó la caducidad de la acción, hablo de que hubo una indebida notificación de los actos administrativos porque no se aplicó la Ley 1437 del 2011, luego también dijo que tampoco hubo una debida notificación del acto administrativo porque no se hizo la notificación por correo de conformidad, como lo dice el artículo 565 del Estatuto Tributario, y habló de que era inoponible el acto y demás, pero en ningún momento se centra en el punto específico por el cual se rechaza la demanda que es porque operó la caducidad de la acción, ante esa situación pues el Ministerio Público se le impone la obligación de decir que no está debidamente sustentado el recurso, y como consecuencia sugiere que sea declarado como desierto el mismo [...]».

7. Así las cosas, el magistrado sustanciador del proceso en primera instancia, declaró desierto el aludido recurso, con fundamento en los siguientes argumentos.

«[...] el ponente del presente asunto, se dispone a resolver lo pertinente frente a lo manifestado por el señor Procurador. Es importante señalar lo siguiente, en realidad dentro de la sustentación que se acaba de formular por parte del señor apoderado de la parte demandante, se hace alusión precisamente, a la notificación de las facturas, y sobre ese tema hizo una amplia exposición, criticando la posición asumida en

cuanto a que la CRQ, no hizo una notificación en debida forma, y eso obliga a pensar, que la notificación se produjo por conducta concluyente, esa situación de la conducta concluyente, según se expresó dentro de la sustentación del recurso, se produjo el 25 de junio del 2018, siendo así las cosas, y no habiendo necesidad de presentar otro recurso, la demanda fue presentada de manera igualmente extemporánea, ósea que no hay sustentación frente a lo que acaba de manifestar el señor Procurador, referente a que cuáles son las condiciones para establecer si hubo o no caducidad de la acción, es decir, igual con los argumentos que se plantean por parte del señor apoderado de la demandante, la caducidad obraría, en consecuencia, no se entiende en que forma podría estar sustentado el recurso frente a la decisión de caducidad y, en consecuencia, la decisión que adopta el Tribunal es que el recurso no fue sustentado en debida forma y por lo tanto se declara desierto.

8. El apoderado de la parte actora, interpuso recurso de súplica en contra de tal providencia, el cual fue resuelto por la Sala Dual de Decisión del Tribunal Administrativo del Quindío, mediante auto 15 de agosto de 2019⁵, en el sentido de confirmar el auto recurrido.

9. Visto lo anterior, el apoderado judicial de la Empresa Multipropósito de Calarcá S.A.S. E.S.P. interpuso acción de tutela en contra de los autos de 1º y 15 de agosto de 2019, a través de los cuales el Tribunal Administrativo del Quindío declaró desierto el recurso de apelación interpuesto en contra de la decisión de declarar probada la excepción de caducidad propuesta por la CRQ y la consecuente terminación del proceso.

10. La Sección Quinta del Consejo de Estado, con ponencia del doctor Carlos Enrique Moreno Rubio, a través de providencia de 27 de febrero de 2020⁶, amparó los derechos fundamentales la debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la Empresa Multipropósito de Calarcá S.A. E.S.P. y, en consecuencia, dejó sin efectos las providencias de 1º y 15 de agosto de 2019 proferidas por el Tribunal Administrativo del Quindío, y ordenó que dicha autoridad

⁵ Folios 11-16 cuaderno Consejo de Estado.

⁶ Folios 28 vto – 30 Cuaderno Consejo de Estado.

judicial, se pronunciara acerca de la concesión del recurso, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de tal decisión.

11. En cumplimiento de lo ordenado por la Sección Quinta del Consejo de Estado, el magistrado sustanciador del proceso en primera instancia, a través de auto de 6 de marzo de 2020⁷, dispuso conceder el recurso de apelación y la remisión del expediente a esta Corporación.

II.- Consideraciones del Despacho

12. La **Empresa Multipropósito de Calarcá S.A.S. E.S.P.**, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, interpuso demanda en contra de la **Corporación Autónoma Regional del Quindío - CRQ**, en la que solicita, se declare la nulidad de las Facturas 759, 760, 761, 762, 763 764, 765 y 766 de 2018, por medio de las cuales se cobra la tasa retributiva -sector doméstico- por las cargas contaminantes vertidas por el municipio de Calarcá a la red de alcantarillado de dicho ente territorial.

13. La entidad demandada, dentro del escrito de contestación de la demanda, propuso como excepción previa la de caducidad del medio de control, al considerar que las facturas demandadas le fueron notificadas a la parte actora el 30 de abril de 2018, a través del oficio No. 4999 de 2 de abril del mismo año, por lo que el término para presentar la demanda vencía el 17 de septiembre de 2018 y, que, al haberse radicado la misma el 10 de diciembre de 2018, la demanda fue presentada por fuera del término conferido por la ley.

14. La Sala Quinta de Decisión del Tribunal Administrativo del Quindío, mediante auto proferido en la audiencia inicial celebrada el 1º de agosto de 2019, declaró probada tal excepción, al considerar que el término para presentar la demanda feneció el 31 de agosto de 2018, siendo presentada la misma el día 6 de diciembre de 2018, es decir, por fuera del término legal.

15. El apoderado judicial de la parte actora, en el recurso de apelación que ocupa la atención de la Sala, señaló que las facturas demandadas no le fueron notificadas personalmente a su representada, por lo que el término de caducidad debería contarse a partir del 25 de junio de 2018, fecha en la cual manifestó el

⁷ Folio 32 y vto. Cuaderno Consejo de Estado.

conocimiento de las mismas, cuando presentó una reclamación administrativa en contra de aquellas, dando así cabida a la configuración de la notificación por conducta concluyente de que trata el artículo 72 del CPACA.

16. Así las cosas, cabe poner de relieve que esta Sala de Decisión, en providencia de 22 de febrero de 2018⁸ rectificó su posición, respecto de los actos administrativos definitivos y el término para contabilizar el término de caducidad, en tratándose del cobro de la tasa retributiva por vertimientos, regulado por el Decreto 2667 de diciembre de 2012, compilado en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015, en los siguientes términos:

«[...] 3.1 Las facturas como actos administrativos definitivos y las facturas como actos de ejecución. Los actos administrativos que resuelven los recursos de reposición contra las facturas

Antes de la expedición del Decreto 2667 de 21 de diciembre de 2011, actualmente compilado en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 26 de mayo de 2015, la Sección Primera de esta Corporación Judicial había sostenido reiteradamente, en vigencia, primero, del decreto 901 de 1º de abril de 1997, luego, del 3100 de 30 de octubre de 2003 y, finalmente, del 3440 de 21 de octubre de 2004, aplicando la definición de actos definitivos establecida en el artículo 50 del Código Contencioso Administrativo⁹, que las facturas de cobro de la tasa no eran actos definitivos, por lo tanto, no eran objeto de control judicial, mientras que el acto administrativo que decide el recurso de reposición interpuesto, no contra las facturas sino contra el acto administrativo que decidía la reclamación contra las facturas, era el único acto objeto de control judicial, en los siguientes términos:

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez, 22 de febrero de 2018, Nro. único de radicación: 630012333000201500048-01, Demandante: Empresas Públicas de Armenia S.A. E.S.P., Demandado: Corporación Autónoma Regional del Quindío.

⁹ Artículo 50 del Decreto 01 de 2 de enero de 1984, “[...] Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo [...]”, dispone que: “ARTÍCULO 50. Por regla general, contra los actos que pongan fin a las actuaciones administrativas procederán los siguientes recursos:
[...]

Son actos definitivos, que ponen fin a una actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto; los actos de trámite pondrán fin a una actuación cuando hagan imposible continuarla. [...]”.

*[...] En este orden de ideas, es claro para la Sala que el **acto administrativo definitivo es aquel por medio del cual la administración resuelve o decide la reclamación del usuario sujeto pasivo de la tasa retributiva, en el caso de que aquella sea formulada dentro del término legalmente establecido, como ocurrió en este caso.***

*La anterior afirmación encuentra sustento en la **habilitación expresa que hace el legislador a los sujetos pasivos de la obligación del pago de la tasa retributiva, orientada a que se haga uso de un medio de impugnación denominado reclamación o aclaración de la liquidación de la tasa, recurso éste que no es parte de la vía gubernativa sino que hace que culmine la actuación administrativa ante la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca.***

*Ahora bien, el **artículo 23 del Decreto 901 de 1997 dispone que “contra el acto administrativo que resuelva el reclamo o aclaración proceden los recursos de ley”, es decir, los recursos de reposición y de apelación.***

*En este contexto, **la decisión sobre los recursos interpuestos contra el acto administrativo que decida la reclamación o aclaración, hace que se agote la vía gubernativa, y que quede en firme la decisión contenida en el acto que resuelve la reclamación. [...].***¹⁰ (Destacados de la Sala)

Postura que fue reiterada en providencias posteriores; así:

*[...] En algunos casos esta sección ha considerado que las facturas proferidas por la administración para el cobro acreencias son actos administrativos contra los cuales proceden los recursos de la vía gubernativa y respecto de los cuales proceden las acciones contencioso administrativas. No obstante, en el presente caso la factura proferida para el cobro de la tasa retributiva **no constituye un acto administrativo susceptible de control judicial por***

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Primera, providencia del 30 de agosto de 2007, nro. único de radicación: 76001-23-31-000-2006-02106-01, Consejero Ponente: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

expresa consideración del Decreto No. 901 de 1º de abril de 1997...

[...]

*El Decreto 901/97 estableció un procedimiento legal para el cobro de la tasa retributiva que estaba vigente cuando se efectuó el cobro cuestionado en este proceso, de acuerdo con **el cual no es posible reconocer a las facturas sino a los actos que deciden las reclamaciones en su contra y las solicitudes de aclaración, la condición de actos administrativos susceptibles de recursos de vía gubernativa y de control de legalidad ante esta jurisdicción.***

[...]

Pero, a diferencia de otras disposiciones legales, este Decreto no permite la interposición de recursos contra la factura proferida por la administración sino contra el acto que resuelve la solicitud de aclaración o la reclamación que se presente en su contra.

[...]

La naturaleza particular de las facturas proferidas por la administración para el cobro de la tasa retributiva de que trata este proceso fue definida de modo expreso por esta Sección dentro del proceso de nulidad y restablecimiento radicado con el No. 76001-23-31-000-2006-02106-01

(...)

De acuerdo con los criterios expuestos por la Sala en la providencia transcrita, que ahora se reiteran, las facturas a que alude el Decreto no constituyen actos administrativos definitivos susceptibles de control judicial de legalidad y que esa condición la tienen únicamente los actos mediante los cuales la autoridad ambiental decide la reclamación formulada en su contra; acto administrativo que a su turno es pasible de los recursos de la vía gubernativa.”¹¹ (Destacados de la Sala)

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 4 de mayo de 2011, proferida en el expediente núm. 05001-23-31-000-2001-90101-0, Consejera Ponente: Dra. María Claudia Rojas Lasso. Reiterada en: i) providencia de 20 de junio de 2012, nro. único de radicación: 76001-23-31-000-2006-00319-01, Consejera Ponente: María Elizabeth García González; ii) providencia 27 de septiembre de 2012, nro. único de radicación: 76001-23-31-000-2004-01859-01, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno; iii) providencia de 26 de abril de 2013, nro. único de radiación: 76001-23-31-000-2002-04801-01, Consejera Ponente: Dra. María Claudia Rojas Lasso.

Ahora bien, al comparar la normativa anterior y con la vigente al momento de expedirse los actos demandados, se observa que: i) los derogados decretos 901 de 1997, 3100 de 2003 y 3440 de 2004 establecieron como procedimiento que se debía agotar el trámite de reclamación contra las facturas inicialmente emitidas y que el acto que decidía dicha reclamación, no las facturas, era contra el que procedía el recurso de reposición; y ii) el Decreto 2667 de 21 de diciembre de 2012, actualmente compilado en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 26 de mayo de 2015, establece que **contra los documentos (entre ellos están, expresamente enunciados, las facturas o las cuentas de cobro) que ordenan el cobro de la referida tasa procede el recurso de reposición**, por lo tanto, **en esta última normativa el supuesto cambia, por cuanto, son las facturas de cobro, y no el acto que decidía la reclamación, las que son sujetas de recurso de reposición.**

El anterior cambio normativo en materia de los actos administrativos que se expiden con ocasión del cobro de la tasa retributiva por vertimientos, aunado a las normas de la Ley 1437 sobre los actos administrativos, la Sala procede a **actualizar su posición anterior respecto de la naturaleza de los diferentes actos administrativos que se expiden dentro del trámite actual del mencionado cobro**, en el sentido que se expone a continuación:

Las facturas emitidas, en un primer momento, para el cobro de la tasa retributiva por vertimientos, la Sala precisa que **son actos definitivos contra los cuales procede únicamente el recurso de reposición**, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1º del artículo 24 del Decreto 2667 de 21 de diciembre de 2012, actualmente compilado en el Decreto Único Reglamentario 1076 de 26 de mayo de 2015, en concordancia con los artículos 43 y 74 de la Ley 1437 del 2011 y con el análisis que de los mismos ha hecho la citada sentencia de esta Sección de 26 de noviembre de 2015.

De esta forma, se observa que en vigencia de la actual normativa no es necesario, como si ocurría en aplicación de los decretos anteriores,

agotar primero el trámite de reclamación para, luego, contra el acto que decide la reclamación proceder a interponer el recurso de reposición.

Lo anterior, conlleva a que las facturas emitidas, en un primer momento, para el cobro de la tasa retributiva por vertimientos, al ser actos administrativos definitivos son objeto de control de control judicial, por cuanto, el recurso de reposición contra tales facturas no es obligatorio para acceder a la jurisdicción, tal y como se infiere de la lectura de las normas antes indicadas, así como de la lectura de los incisos últimos del artículo 76 de la Ley 1437, cuyo texto se transcribe a continuación:

“[...] Artículo 76. Oportunidad y presentación.

[...]

El recurso de apelación podrá interponerse directamente o como subsidiario del de reposición y cuando proceda será obligatorio para acceder a la jurisdicción.

Los recursos de reposición y de queja no serán obligatorios.

[...]”. (Destacado de la Sala)

En cuanto a la naturaleza de los actos administrativos que resuelven los recursos de reposición contra las facturas, en el evento que estos se hayan interpuesto, la Sala reitera su posición de que son actos administrativos objeto de control judicial, de conformidad con lo dispuesto el inciso primero del artículo 163 de la Ley 1437¹².

Respecto de las facturas que se expiden con base en lo resuelto en los actos administrativos que deciden los recursos de reposición, así como las notas crédito y oficios con los cuales se remiten las tales notas crédito o facturas, la Sala diferencia la naturaleza jurídica de estas notas crédito y clase de facturas de la naturaleza jurídica de las facturas con las que se efectúa por primera vez el cobro de la mencionada tasa, por cuanto, este segundo tipo de facturas se limitan a cumplir lo resuelto en los actos que deciden los recursos de reposición, por lo que su naturaleza jurídica es la propia de los actos administrativos de simple

¹² “[...] Artículo 163. Individualización de las pretensiones. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión. **Si el acto fue objeto de recursos ante la Administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron.**” (Destacado de la Sala)

ejecución contra los cuales no proceden recursos y, en consecuencia, no son objeto de control judicial.

3.2 Caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento respecto de las facturas como actos definitivos y de los actos administrativos que resuelven los recursos de reposición

Efectuada la anterior precisión, la Sala advierte que se contará el plazo para que opere la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento, respecto de los actos administrativos que son objeto de control judicial, desde “[...] el día siguiente de [...] la notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos [...]”, en este caso, desde el día siguiente de los actos que decidieron los recursos de reposición presentados contra las facturas, o desde “[...] el día siguiente al vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, [...]” que proceden contra la factura que se expiden para el cobro de la tasa retributiva de vertimiento, de conformidad con los numerales 2 y 3 del artículo 87 y del literal d) del numeral 2) del artículo 164 de la Ley 1437 [...]». (negritas Originales)

17. De la anterior cita jurisprudencial se desprende que i) las facturas que contienen el cobro de la tasa retributiva por vertimientos se constituyen en actos definitivos susceptibles de ser demandados, así como los actos administrativos que resuelvan los recursos en contra de éstas, y ii) que el término de caducidad debe contarse desde el día siguiente al de la notificación del acto que resuelve los recursos, si estos fueron interpuestos, o desde el día siguiente al vencimiento del término para interponerlos.

18. Alega la sociedad demandante que el Consejo de Estado en la providencia de 22 de febrero de 2018 precisó que las “*facturas emitidas, en un primer momento, para el cobro de la tasa retributiva por vertimientos*” son actos definitivos, por lo que las facturas aquí demandadas debían notificársele personalmente y no a través de oficio, como en efecto sucedió, razón por la cual se daba por notificada de las mismas el 25 de junio de 2018, fecha en la cual manifestó el conocimiento de ellas, cuando presentó la respectiva reclamación administrativa, dando así cabida a la configuración de la notificación por conducta concluyente de que trata el artículo 72 del CPACA.

19. Para resolver, cabe poner de relieve que el artículo 24 del Decreto 2667 de 2012 *“por el cual se reglamenta la tasa retributiva por la utilización directa e indirecta del agua como receptor de los vertimientos puntuales, y se toman otras determinaciones”*, compilado por el Decreto 1076 de 2015 *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”*, artículo 2.2.9.7.5.7., dispone lo siguiente:

«[...] **artículo 2.2.9.7.5.7. Forma de Cobro. La tasa retributiva deberá ser cobrada por la autoridad ambiental competente, por la carga contaminante total vertida en el período objeto de cobro, mediante factura, cuenta de cobro o cualquier otro documento de conformidad con las normas tributarias y contables, con la periodicidad que estas determinen**, la cual no podrá ser superior a un (1) año, y deberá contemplar un corte de facturación a diciembre 31 de cada año. En todo caso, el documento de cobro especificará el valor correspondiente a las cargas de elementos, sustancias y parámetros contaminantes mensuales vertidos.

[...]»

20. Así las cosas, las facturas por medio de las cuales se realiza el cobro de la tasa retributiva, deben ser expedidas y notificadas conforme a las normas tributarias y contables, para el efecto, el artículo 565 del Estatuto Tributario, dispone lo siguiente:

«[...] **Artículo 565. Formas de notificación de las actuaciones de la administración de impuestos.** <Artículo modificado por el artículo 45 de la Ley 1111 de 2006. El nuevo texto es el siguiente:> Los requerimientos, autos que ordenen inspecciones o verificaciones tributarias, emplazamientos, citaciones, resoluciones en que se impongan sanciones, liquidaciones oficiales y demás actuaciones administrativas, **deben notificarse de manera electrónica, personalmente o a través de la red oficial de correos o de cualquier servicio de mensajería especializada debidamente autorizada por la autoridad competente.**

<Inciso modificado por el artículo 104 de la Ley 2010 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> 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 del día siguiente de la fecha de introducción al correo del aviso de citación. En este evento también procede la notificación electrónica.

<Inciso adicionado por el artículo 135 de la Ley 1607 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> 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.

Parágrafo 1o. La notificación por correo de las actuaciones de la administración, en materia tributaria, aduanera o cambiaria se practicará mediante entrega de una copia del acto correspondiente en la última dirección informada por el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante en el Registro Único Tributario - RUT. En estos eventos también procederá la notificación electrónica.
[...]

Artículo 569. Notificación personal. La notificación personal se practicará por funcionario de la Administración, en el domicilio del interesado, o en la oficina de Impuestos respectiva, en este último caso, cuando quien deba notificarse se presente a recibirla voluntariamente, o se hubiere solicitado su comparecencia mediante citación.

El funcionario encargado de hacer la notificación pondrá en conocimiento del interesado la providencia respectiva, entregándole un ejemplar. A continuación de dicha providencia, se hará constar la fecha de la respectiva entrega [...]». (negrilla de la Sala)

21. Nótese que el citado artículo faculta a las entidades recaudadoras de impuestos a notificar sus decisiones: i) de manera electrónica; ii) personalmente, o iii) a través de la red oficial de correos o de cualquier servicio de mensajería especializada debidamente autorizada por la autoridad competente.

22. En el presente asunto, la Corporación Autónoma Regional del Quindío optó por la tercera opción, esto es, conforme a lo dispuesto en el párrafo 1º del artículo 565 *ibidem*, lo que se materializó a través del oficio No. 0004999 de 30 de abril de 2018, por medio del cual su Subdirectora Administrativa y Financiera, le remitió a la Empresa Multipropósito de Calará S.A.S. E.S.P., «[...] la factura (sic) No. 759,760,761,762,763,764,765 y 766 a esperas de contar con el pronto pago [...]», el cual fue recibido el mismo día por dicha empresa, a través de la señora Lorena Valencia Arbeláez, conforme al sello que aparece en la parte inferior de dicho documento.

23. Así las cosas, el argumento del recurrente consistente en que fue indebidamente notificado, ya que, «[...] el oficio R0004999 mediante el cual se remitieron las facturas no fue enviado mediante la red oficial de correos ni tampoco a través del servicio de mensajería especializada debidamente autorizado [...]», no está llamado a prosperar, en tanto que, en primera medida, en ningún momento niega que dicho oficio fue recibido por una colaboradora de la empresa demandante y, en segundo lugar, la CRQ no tuvo la necesidad de dar aplicación al artículo 568 del Estatuto Tributario¹³, que prevé que en caso de que la notificación sea devuelta por cualquier razón, el acto se notificará mediante aviso publicado en el portal web de la DIAN.

24. Con fundamento en las anteriores premisas, cabe resaltar que la parte actora deprecia la nulidad de las facturas 759, 760, 761, 762, 763 764, 765 y 766 de 2018, las cuales, se reitera, le fueron remitidas el 30 de abril de 2018, a través del oficio No. 4999 de 2 de abril del mismo año.

25. Ahora bien, respecto de las facturas 759, 761, 762 y 763 la entidad demandante presentó reclamación administrativa, la cual fue resuelta a través de

¹³ **ARTICULO 568. NOTIFICACIONES DEVUELTAS POR EL CORREO.** <Artículo modificado por el artículo 58 del Decreto 19 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Los actos administrativos enviados por correo, que por cualquier razón sean devueltos, serán notificados mediante aviso, con transcripción de la parte resolutive del acto administrativo, en el portal web de la DIAN que incluya mecanismos de búsqueda por número identificación personal y, en todo caso, en un lugar de acceso al público de la misma entidad. La notificación se entenderá surtida para efectos de los términos de la administración, en la primera fecha de introducción al correo, pero para el contribuyente, el término para responder o impugnar se contará desde el día hábil siguiente a la publicación del aviso en el portal o de la corrección de la notificación. Lo anterior no se aplicará cuando la devolución se produzca por notificación a una dirección distinta a la informada en el RUT, en cuyo caso se deberá notificar a la dirección correcta dentro del término legal.

la Resolución No. 2275 de 12 de septiembre de 2018¹⁴, notificada el 13 de los mismos mes y año, por lo que, el término de los cuatro (4) meses de que trata el literal d) del numeral 2º del artículo 164 del CPACA, debe contarse a partir del día siguiente, esto es, entre el 14 de septiembre de 2018 y el 14 de enero de 2019.

26. Por el contrario, en relación con las facturas 760, 764, 765 y 766, el término de caducidad debe contarse a partir del día siguiente al vencimiento del límite para interponer los recursos, esto es, el 16 de mayo de 2018, por lo que los cuatro (4) meses para presentar la demanda transcurrieron entre el 17 de mayo de 2018 y el 17 de septiembre del mismo año.

27. La sociedad demandante, el 18 de septiembre de 2018¹⁵ radicó ante la Procuraduría General de la Nación solicitud de conciliación prejudicial, es decir, cuando ya había vencido el término respecto de las facturas 760, 764, 765 y 766, y tres (3) meses y veintisiete (26) días antes del vencimiento en relación con las facturas 759, 761, 762 y 763.

28. La Procuraduría 13 Judicial II para Asuntos Administrativos con sede en Armenia, el 1º de noviembre de 2018¹⁶, ante la falta de ánimo conciliatorio, expidió la constancia de agotamiento del requisito de procedibilidad.

29. En este contexto, el término para la presentación de la demanda, respecto de las facturas 759, 761, 762 y 763, reinició en su contabilización el 2 de noviembre de 2018 y finalizó el jueves 28 de febrero de 2019; significa lo anterior que, respecto de aquellas, no operó el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control, en tanto que la demanda fue presentada el 6 de diciembre de 2018, conforme se observa en el acta individual de reparto obrante a folio 611 del expediente¹⁷.

30. Por todo lo anterior, habrá de **confirmarse** la decisión tomada por la Sala Quinta de Decisión del Tribunal Administrativo del Quindío, en la audiencia inicial celebrada el 1º de agosto de 2019, consistente en declarar probada la excepción de caducidad, respecto de las facturas 760, 764, 765 y 766, y **revocar la misma**

¹⁴ Folios 535-580 cuaderno 3 del Tribunal. Documento en expediente digital.

¹⁵ Conforme a la fecha que aparece registrada en la constancia de agotamiento del trámite conciliatorio, obrante a folios 524 y 525 del cuaderno 3 del Tribunal. Documento en expediente digital

¹⁶ Folios 524-525 cuaderno 3 del tribunal. Documento en expediente digital.

¹⁷ Folio 611 Cuaderno 3 del tribunal. Documento en expediente digital.

en lo que respecta a las facturas 759, 761, 762 y 763 y, en consecuencia, se ordenará que continúe el proceso respecto de aquellas.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sala Unitaria,

R E S U E L V E:

PRIMERO: CONFIRMAR la decisión proferida por la Sala Quinta de Decisión del Tribunal Administrativo del Quindío, en la audiencia inicial celebrada el 1º de agosto de 2019, consistente en declarar probada la excepción de caducidad del medio de control, respecto de las facturas 760, 764, 765 y 766, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO: REVOCAR la decisión proferida por la Sala Quinta de Decisión del Tribunal Administrativo del Quindío, en la audiencia inicial celebrada el 1º de agosto de 2019, consistente en declarar probada la excepción de caducidad del medio de control, respecto de las facturas 759, 761, 762 y 763 y, en consecuencia, **ORDENAR** al magistrado sustanciador del proceso en primera instancia, que, respecto de aquellas, continúe con el trámite del proceso, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

TERCERO: En firme esta decisión devuélvase al Tribunal de origen, previas las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Se deja constancia que la anterior decisión fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado
Presidente

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado

P(10)