

**ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Ampara / DEFECTO SUSTANTIVO / DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE - Configuración / INADMISIÓN DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN / HORA PERENTORIA PARA LA PRESENTACIÓN DEL RECURSO / VULNERACIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO**

[¿Incurrió la autoridad judicial demandada en el defecto sustantivo, desconocimiento del precedente judicial y defecto procedimental por exceso ritual manifiesto al confirmar, mediante la providencia 24 de junio de 2020, el rechazo del recurso de reconsideración interpuesto contra la Liquidación Oficial de Revisión 202412019000001 del 12 de enero 2017, emitida por la Dirección Seccional de Impuestos de Tunja, por cuanto aplicó el artículo 109 del Código General del Proceso, cuando, a juicio de la parte actora, lo que correspondía era aplicar el artículo 559 del Estatuto Tributario y el artículo 59 Régimen Político y Municipal, a efecto de tener por presentado el recurso de reconsideración ante la administración tributaria?]. (...) La sociedad Transportes Los Muiscas S.A. promovió la presente acción de tutela contra la sentencia del 24 de junio de 2020, mediante la que el Tribunal Administrativo de Boyacá negó las pretensiones de nulidad de los actos administrativos que declararon extemporáneo el recurso de reconsideración interpuesto contra la Liquidación Oficial de Revisión 202412019000001 del 12 de enero 2017, en la que se modificó la declaración privada del Impuesto de Renta para la Equidad Cree del año gravable de 2013. (...) [C]omo en este caso el recurso de reconsideración se presentó el día que vencía el plazo se debe entender que se radicó de manera oportuna. Por tanto, la decisión de negar las pretensiones de la demanda por encontrar que el recurso de reconsideración interpuesto por la parte actora contra la Liquidación de Revisión 202412019000001 del 12 de enero 2017 fue extemporáneo, desconoció los derechos fundamentales invocados por la parte actora, como quedó expuesto y, por tanto, queda acreditado que el Tribunal Administrativo de Boyacá incurrió en el defecto sustantivo alegado. Siendo así, se impone amparar los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la sociedad Transportes Los Muiscas S.A., dejar sin efecto la sentencia del 24 de junio de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión 5 y, en consecuencia, ordenar al Tribunal Administrativo de Boyacá que, dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación, profiera nueva decisión en la que atienda a la parte motiva de la presente providencia.

**FUENTE FORMAL: ESTATUTO TRIBUTARIO - ARTÍCULO 559**

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN CUARTA**

**Consejero ponente: MILTON CHAVES GARCÍA**

Bogotá, D.C., quince (15) de octubre de dos mil veinte (2020)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2020-03900-00(AC)**

**Actor: TRANSPORTES LOS MUISCAS S.A.**

**Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57-1) 350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia  
[www.consejodeestado.gov.co](http://www.consejodeestado.gov.co)



La Sala decide la acción de tutela interpuesta, mediante apoderado, por la sociedad Transportes Los Muiscas S.A. contra el Tribunal Administrativo de Boyacá, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 del Decreto 1983 de 2017.

## I. ANTECEDENTES

### 1. Pretensiones

La sociedad Transportes Los Muiscas S.A. interpuso acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Boyacá, por considerar vulnerados los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia. En consecuencia, formuló la siguiente pretensión:

*“Por los anteriores fundamentos, de manera respetuosa, se solicita a la sala se tutelen los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, que fueran vulnerados por parte de la sala 5 de decisión del Tribunal Administrativo de Boyacá, con la expedición de la sentencia de fecha 24 de junio de 2020 proferida dentro del expediente 15001-33-33-005-2018-00087-01, del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho”.*

### 2. Hechos

De la lectura del expediente, se advierten como hechos relevantes los siguientes:

Previo Requerimiento Especial, la Dirección Seccional de Impuestos de Tunja profirió la Liquidación de Revisión 202412019000001 del 12 de enero 2017, mediante la cual modificó la declaración privada del Impuesto de Renta para la Equidad Cree del año gravable de 2013, presentada por la sociedad Transporte Los Muiscas S.A., el acto administrativo fue notificado el 13 de enero de 2017.

El 13 de marzo de 2017, la sociedad actora intentó interponer recurso de reconsideración contra la anterior decisión. Sin embargo, según dice, ante la negativa en la portería de la Dirección Seccional de Impuestos de Tunja de permitir al representante legal de la sociedad el acceso a las instalaciones de la entidad a las 4:30 p.m., el mismo día, adelantó diligencia de presentación personal del escrito ante la Notaría Segunda del Circuito de Tunja, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 del Decreto Ley 019 de 2012 y en el artículo 559 del Estatuto Tributario. Al día siguiente, radicó el escrito ante la oficina de correspondencia de la Dirección Seccional de Impuestos de Tunja.

La División de Gestión de Recursos Jurídicos de la Dirección Seccional de Impuestos de Tunja, en auto 141 del 4 de abril de 2017, inadmitió por extemporáneo el recurso de reconsideración. Contra la decisión interpuso recurso de reposición, que, en auto 198 del 4 de mayo de 2017, fue resuelto de manera desfavorable.

La sociedad Transportes Los Muiscas S.A. promovió demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la DIAN, con el fin de que se declarara la nulidad de: **(i)** la liquidación oficial de revisión 202412019000001 del 12 de enero de 2017; **(ii)** el auto inadmisorio del recurso de reconsideración 141 del 4 de abril

de 2017 y, (iii) el auto 198 de 4 de mayo de 2017. Como consecuencia, pidió que se decidiera de fondo el recurso de reconsideración interpuesto contra la referida liquidación oficial de revisión.

El Juzgado Quinto Administrativo Oral de Tunja, en sentencia del 6 de mayo de 2019, negó las pretensiones, por considerar que el recurso de reconsideración se presentó de forma extemporánea, porque los dos meses para interponer el recurso se cumplían el 13 de marzo de 2017, pero la demandante lo hizo hasta el 14 de marzo de ese año, sin que pudiera tenerse en cuenta el escrito presentado ante el Notario Segundo de Tunja, porque el contribuyente no se encontraba en lugar distinto al de la administración tributaria.

La sociedad demandante interpuso recurso de apelación contra la anterior decisión y el Tribunal Administrativo de Boyacá, en sentencia del 24 de junio de 2020, confirmó la sentencia de primera instancia, pero con fundamento en que, si bien, la presentación personal del recurso fue presentado ante la Notaria Segunda de Tunja el 13 de marzo de 2017, ello ocurrió por fuera del horario laboral de la administración tributaria, por lo tanto, el término para interponerlo había fenecido.

### 3. Argumentos de la acción de tutela

A juicio de la sociedad actora, la autoridad judicial accionada incurrió en defecto sustantivo al fundar la decisión en el artículo 109 del Código General del Proceso, cuando para ese caso debía aplicarse la norma especial, esto es, el artículo 559 del Estatuto Tributario, referente a la presentación personal de las peticiones, recursos y demás escritos ante la DIAN.

Indicó que se desconoció el precedente judicial de la Sección Cuarta del Consejo de Estado<sup>1</sup>, en el que no se hace referencia a la existencia de una hora perentoria para la presentación del recurso. Considera que el Tribunal debió centrar el análisis en determinar la fecha de la presentación personal del escrito, como lo dispone el artículo 59 Régimen Político y Municipal, sin extender las interpretaciones, o valerse de la aplicación de procedimientos que rigen la actividad judicial pero no la administrativa.

Que el tribunal reconoció que el representante de la demandante, “*si se encontraba en lugar distinto*” al de la administración, pero no en el horario adecuado, yendo más allá de la interpretación dada por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, por lo cual considera que incurrió en un exceso ritual manifiesto que vulnera los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia.

Que, en la sentencia cuestionada, se citaron argumentos que no eran aplicables al caso, porque no opera la figura del medio de control *per saltum*, si se tiene en cuenta que desde que se inició el medio de control aceptó que no se dio respuesta al requerimiento especial, toda vez que el mismo, en su momento, fue dirigido a otra sede de la sociedad, mas no a la sede en la cual se había establecido para efectos de notificaciones.

### 4. Trámite Previo

---

<sup>1</sup> Al efecto, citó las sentencias del 9 de marzo de 2017, con radicado número 05001233100020120090901 (Exp. 21511) y del 15 de agosto de 2018, con radicado número 05001233100020120071701 (Exp. 21971).

En auto del 4 de septiembre de 2020, el despacho sustanciador admitió la acción de tutela de la referencia, ordenó notificar a la parte demandante, a la parte demandada y al Juzgado Quinto Administrativo Oral de Tunja y a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, como terceros interesados en el resultado del proceso.

## 5. Oposición

El **Tribunal Administrativo de Boyacá** informó que mediante acta individual de reparto del 21 de junio de 2019, correspondió al Despacho No 6 del Tribunal Administrativo de Boyacá, el conocimiento del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Tunja, en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, incoado por Transportes Los Muiscas S.A. en contra de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN-.

Que, en la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, Transportes Los Muiscas S.A. solicitó la nulidad de los actos administrativos mediante los cuales se inadmitió el recurso de reconsideración interpuesto contra la liquidación oficial de revisión por el impuesto de renta para la equidad Cree del año gravable de 2013, asimismo, como pretensiones subsidiarias, solicitó se decretara la operancia del silencio administrativo positivo y, en consecuencia, se determinara la firmeza de la liquidación privada presentada.

Como fundamento de las pretensiones, el apoderado judicial de Transportes Los Muiscas S.A. señaló que el recurso de reconsideración fue presentado en la oportunidad establecida en el artículo 720 del Estatuto Tributario, teniendo en cuenta la presentación personal realizada ante la Notaría Segunda del Círculo de Tunja el día 13 de marzo de 2017, conforme lo permite el artículo 559 ibídem.

El Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Tunja profirió sentencia de primera instancia el 6 de mayo de 2019, en la que negó las pretensiones de la demanda, por considerar que el recurso de reconsideración interpuesto por Transportes Los Muiscas S.A. fue presentado de manera extemporánea, al no tenerse en cuenta el escrito presentado el 13 de marzo de 2017 ante Notario Público, pues el signatario no se encontraba en lugar distinto de la administración tributaria, sino que acudió a las instalaciones de dicha entidad cuando se había cerrado la atención al público.

El apoderado de Transportes Los Muiscas S.A. interpuso recurso de apelación en contra de la decisión de primera instancia, para lo cual argumentó, grosso modo, que el recurso de reconsideración fue presentado dentro de la oportunidad dada para ello, conforme el artículo 559 del E.T., teniendo en cuenta que el plazo vencía la media noche del 13 de marzo de 2017, según lo dispone el artículo 67 del Código Civil, por ende, el escrito presentado en la Notaría Segunda del Círculo de Tunja el día 13 de marzo de 2017 a las 4:35 p.m., no tenía como fin prorrogar el término perentorio del artículo 720 del E.T.

En auto del 16 de julio de 2019, se admitió el recurso de apelación contra la sentencia del 6 de mayo de 2019, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Tunja, el 22 de agosto de 2019, dispuso correr traslado para las alegaciones finales de las partes y en sentencia del 24 de junio de 2020, la Sala de Decisión No. 5, confirmó la sentencia, por considerar que fue acertada la inadmisión por extemporáneo del recurso de reconsideración interpuesto por el contribuyente contra la liquidación oficial de revisión del año gravable 2013 y se

precisó que, si bien presentó el recurso de reconsideración el 13 de marzo de 2017, este no se hizo de manera oportuna, pues fue presentado en la Notaría Segunda del Circulo de Tunja, después del cierre al público en las instalaciones de la administración tributaria, por lo que se entiende interpuesto al día siguiente, esto es el 14 de marzo de 2017, tal y como lo dispone el artículo 109 de la Ley 1564 de 2012.

Indicó que la *ratio iuris* de la sentencia proferida por la Corporación, no está relacionada -como lo adujo la accionante- con darle una interpretación diferente a la expresión “lugar diferente” contenida en el artículo 559 del E.T., sino que la decisión encontró su fundamento en realizar la presentación personal del escrito contentivo del recurso de reconsideración, después del cierre al público en las instalaciones de la administración tributaria.

## 6. Intervención de los terceros interesados

La Subdirectora de Gestión de Representación Externa de la Dirección de Gestión Jurídica de la **UAE Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN** pidió que se declarara improcedente la acción de tutela de la referencia, toda vez que pretende utilizarla como una tercera instancia, en la cual se reabra el debate planteado dentro del proceso judicial.

Hizo análisis de los hechos, las normas y las pruebas aportadas al expediente, del cual concluyó que la demandante presentó el recurso de reconsideración de forma extemporánea, en cuanto fue presentado ante la Notaría Segunda de Tunja por fuera del horario laboral de la administración tributaria.

La diligencia de presentación personal ante la Notaría Segunda del Circulo de Tunja se realizó el 13 de marzo de 2017 a las 4:35 p.m., es decir, después del cierre al público en las instalaciones de la DIAN, según lo expuesto en los hechos de la demanda y se corrobora con la Resolución 298 de 26 de junio de 2013, en la cual se establece que la atención al público será de 8:00 a.m. a 4:00 p.m. en jornada continua.

En el escrito de tutela, la sociedad actora reitera los hechos y argumentos expuestos dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, los cuales fueron resueltos por las autoridades judiciales en primera y segunda instancia. Por lo que no se cumplen los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional para la procedencia de la acción de tutela y no se acreditó la vulneración del derecho al debido proceso ni la existencia de un perjuicio irremediable.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

La acción de tutela está consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, reglamentado por el Decreto 2591 de 1991, que en el artículo 1 establece: «*Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto*».

Esta acción procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

### Tutela contra providencia judicial

En cuanto a la acción de tutela como mecanismo para controvertir providencias judiciales, se precisa que, de manera excepcional, se reconoce la procedencia cuando se advierte la afectación manifiesta de los derechos constitucionales fundamentales.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de **31 de julio de 2012**, Exp. 2009-01328-01, aceptó la acción la tutela contra providencia judicial y acogió el criterio de la *procedencia excepcional*<sup>2</sup>, para lo cual aplicó la metodología desarrollada por la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005 para estudiar si, en un caso concreto, procede o no el amparo solicitado, mediante el empleo de las causales generales<sup>3</sup> y específicas<sup>4</sup> de procedencia de la acción de tutela.

Siendo así, a la Sala le corresponde establecer si en el presente caso se cumplen los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencia judicial descritos.

### Problema jurídico

A juicio de la sociedad actora, la autoridad judicial demandada incurrió en los defectos sustantivo<sup>5</sup>, por desconocimiento del precedente judicial<sup>6</sup> y por defecto procedimental por exceso ritual manifiesto<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y las distintas Secciones que la componen, antes y después del pronunciamiento de **29 de junio de 2004** (Expediente AC-10203), han abierto paso la acción de tutela, de manera excepcional, cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales. De ahí que en esa oportunidad - sentencia de 31 de julio de 2012 - se admita, que debe acometerse el estudio de fondo, cuando se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de derechos fundamentales, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento jurisprudencialmente. (Se destaca)

<sup>3</sup> Causales genéricas de procedibilidad o requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencia judicial son: **(i)** Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional; **(ii)** Que se hayan agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable; **(iii)** Que se cumpla con el requisito de la inmediatez; **(iv)** Cuando se trate de una irregularidad procesal ésta debe tener un efecto determinante en la sentencia que se impugna y afectar los derechos fundamentales de la parte actora; **(v)** Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos que se transgredieron y que tal vulneración hubiere sido alegada en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible y, **(vi)** Que no se trate de sentencias de tutela.

<sup>4</sup> La configuración de una causal especial de procedibilidad, supone que la providencia controvertida haya incurrido en alguno de los siguientes defectos: **(i)** orgánico; **(ii)** procedimental absoluto; **(iii)** fáctico, **(iv)** material o sustantivo; **(v)** error inducido; **(vi)** decisión sin motivación; **(vii)** desconocimiento del precedente constitucional que establece el alcance de un derecho fundamental y, **(viii)** violación directa de la Constitución.

<sup>5</sup> Como lo ha reiterado esta Sala, en los términos de la sentencia T – 1009 de 2000 de la Corte Constitucional, se presenta el denominado **defecto sustantivo** cuando la decisión judicial es proferida con fundamento en una norma claramente inaplicable al caso concreto, ya sea porque perdió vigencia, porque su aplicación resulta del todo inconstitucional o, porque su contenido no guarda relación de conexidad material con los presupuestos de hecho a los cuales se ha aplicado. Sin embargo, para que se predique tal defecto es preciso tener en cuenta que la acción de tutela no puede interponerse para controvertir la razonable interpretación de una norma legal o

Lo anterior, con fundamento en que se aplicó el artículo 109 del Código General del Proceso, que rige la actividad judicial pero no la administrativa, cuando, a su juicio, lo que correspondía era aplicar el artículo 559 del Estatuto Tributario y el artículo 59 Régimen Político y Municipal, a efecto de tener por presentado el recurso de reconsideración ante la administración tributaria, pues, la jurisprudencia de la Sección Cuarta de Consejo de Estado, respecto del referido artículo 559 del Estatuto Tributario no hace referencia a la existencia de una hora perentoria para la presentación del recurso.

La Sala estudiará en conjunto los cargos invocados por la parte actora, en los siguientes términos.

### Caso concreto

La sociedad Transportes Los Muiscas S.A. promovió la presente acción de tutela contra la sentencia del 24 de junio de 2020, mediante la que el Tribunal Administrativo de Boyacá negó las pretensiones de nulidad de los actos administrativos que declararon extemporáneo el recurso de reconsideración interpuesto contra la Liquidación Oficial de Revisión 202412019000001 del 12 de

---

reglamentaria, en razón de que los jueces son autónomos para escoger entre diversas interpretaciones de una disposición legal, la que consideren más acorde con el ordenamiento jurídico (art. 230 de la Constitución Política).

<sup>6</sup> Cuando se hace referencia al **precedente judicial** se alude a la forma en que un caso similar ya ha sido resuelto en el pasado y que sirve como referente para que se decidan otros conflictos semejantes. Ese precedente, por su pertinencia, debe ser considerado por el juez al momento de decidir el nuevo caso. El precedente judicial es de dos tipos: **(i) el horizontal**, que incluye las decisiones que dictó el mismo juez u otro de igual jerarquía, y **(ii) el vertical**, que está conformado por las decisiones de los jueces de superior jerarquía, en especial, las decisiones de los órganos de cierre de cada jurisdicción.

Dicho de otro modo: las situaciones fácticas iguales deben decidirse conforme con la misma solución jurídica que ha previsto el órgano de cierre de cada jurisdicción, a menos que el juez competente exprese razones serias y suficientes para apartarse del precedente. Cuando un juez no aplica la misma razón de derecho ni llega a la misma conclusión jurídica al analizar los mismos supuestos de hecho, incurre en la violación al derecho a la igualdad.

No obstante, la importancia de la regla de vinculación del precedente judicial, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que esa sujeción no es absoluta, pues no se puede desconocer la libertad de interpretación que rige la actividad judicial. Simplemente se busca armonizar y salvaguardar los principios de igualdad y seguridad jurídica para que asuntos idénticos se decidan de la misma forma y, por esa razón, se ha advertido que el funcionario judicial puede apartarse de su propio precedente o del precedente fijado por el superior jerárquico, siempre que explique de manera expresa, amplia y suficiente las razones por las que modifica su posición, de ahí que al juez corresponde la carga argumentativa de la separación del caso resuelto con anterioridad.

<sup>7</sup> La Corte Constitucional, en sentencia T-213 de 2012, reiterada en sentencia T-234 de 2017, ha sostenido que el **defecto procedimental**, dependiendo de las garantías procesales que involucre puede ser de dos tipos: **(i)** de carácter absoluto, que se presenta cuando el funcionario judicial se aparta del proceso legalmente establecido, ya sea porque sigue un proceso ajeno al autorizado o porque omite una etapa sustancial de éste, caso en el cual afecta directamente el derecho al debido proceso, o cuando escoge arbitrariamente las normas procesales aplicables a un caso concreto; y, **(ii)** por exceso ritual manifiesto, que tiene lugar cuando un funcionario utiliza o concibe los procedimientos como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial y por esa vía, sus actuaciones devienen en una denegación de justicia habida cuenta de que sacrifica el derecho de acceso a la administración de justicia y las garantías sustanciales, so pretexto de preferir el tenor literal de las formas procesales. En otras palabras, el juez asume una ciega obediencia a la ley procesal en abierto desconocimiento de los derechos sustanciales que le asisten a las partes en contienda. El defecto procedimental por exceso ritual manifiesto no se configura ante cualquier irregularidad de carácter procedimental, sino que debe tratarse de una omisión en la aplicación de las formas propias de cada juicio particularmente grave, que lleva al juez a utilizar irreflexivamente normas procesales que lo hacen apartarse del derecho sustancial.

enero 2017, en la que se modificó la declaración privada del Impuesto de Renta para la Equidad Cree del año gravable de 2013.

En lo pertinente, el Tribunal Administrativo de Boyacá confirmó la decisión de primera instancia, que negó las pretensiones de la demanda, con fundamento en que “(...) *no resulta viable tener el recurso de reconsideración como presentado en tiempo, en cuanto fue presentado ante la Notaría Segunda de Tunja por fuera del horario laboral de la administración tributaria. Así las cosas, aquel resulta improcedente, por ser extemporáneo, según el artículo 720 del Estatuto Tributario, en concordancia con el artículo 109 de la Ley 1564 de 2012, aplicado por analogía en el presente asunto, a falta de regulación sobre este aspecto en la normatividad tributaria. (...)*”.

Como se anticipó, a juicio de la parte actora, la autoridad judicial demandada incurrió en los defectos invocados porque aplicó el artículo 109 del Código General del Proceso, que rige la actividad judicial pero no la administrativa, cuando, a su juicio, lo que correspondía era aplicar el artículo 559 del Estatuto Tributario y el artículo 59 Régimen Político y Municipal, a efecto de tener por presentado el recurso de reconsideración ante la administración tributaria, pues, la jurisprudencia de la Sección Cuarta de Consejo de Estado, respecto del referido artículo 559 del Estatuto Tributario no hace referencia a la existencia de una hora perentoria para la presentación del recurso.

Al respecto, conviene decir que no existe controversia en que, de conformidad con el artículo 559 del Estatuto Tributario, cuando el signatario se encuentra en lugar distinto al de la Administración, está facultado para llevar a cabo la presentación personal del escrito ante cualquier autoridad local, con la condición de que ese documento sea remitido a la oficina a la cual va dirigido<sup>8</sup>.

De hecho, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en relación con el entendimiento que debe hacerse del artículo 559 del Estatuto Tributario indicó<sup>9</sup>:

*“La previsión del artículo 559 del Estatuto Tributario en el sentido de permitir la **presentación personal** de un escrito o recurso ante cualquier autoridad local si el signatario se encuentra en lugar distinto al de la administración competente para conocer del asunto, tiene como propósito dar certeza sobre la fecha, el autor del documento y el contenido de este. Además, garantiza al administrado la presentación oportuna de los escritos que dirige a la administración tributaria, por lo que también se garantizan los principios de economía y eficacia de la actuación administrativa, pues, de una parte, las normas de procedimiento, como el artículo 559 del E.T, deben utilizarse para agilizar las decisiones y, de otra, los procedimientos deben lograr su finalidad, que, en casos como este, es la decisión del recurso (artículo 3 del C.C.A).*

*Por ello, la expresión en “lugar distinto” no debe entenderse en el sentido de que el signatario deba estar en otra ciudad, por ejemplo. Basta con que el*

<sup>8</sup> Así lo ha Señalado esta Sección en sentencias del 29 de septiembre de 2015, con radicado número: 730012333100020090053201 (Exp. 19763), del 9 de marzo de 2017, con radicado número 05001233100020120090901 (Exp. 21511); del 15 de agosto de 2018, con radicado número 05001233100020120071701 (Exp. 21971) y, del 12 de febrero de 2020, con radicado número: 25000233700020160106101 (Exp. 23624).

<sup>9</sup> Ver sentencias del 9 de marzo de 2017, con radicado número 05001233100020120090901 (Exp. 21511) y del 15 de agosto de 2018, con radicado número 05001233100020120071701 (Exp. 21971).

*administrado no esté en el lugar donde funciona la administración, pues si no lo está, se halla en lugar distinto. Un entendimiento contrario de la norma implicaría, en casos como el presente, una denegación de justicia por un exceso de formalismo, en contravía de los artículos 228 y 229 de la Constitución Política.*

*(...)*”.

Sin embargo, resulta cierto que la jurisprudencia de la Corporación no hace referencia al límite temporal en el que el administrado, en uso del mencionado artículo 559 del Estatuto Tributario, puede hacer la presentación de los escritos y recursos ante <<la autoridad local>>.

Si bien, el Estatuto Tributario ni el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo regulan lo concerniente a la interposición del recurso de reconsideración de que trata el artículo 720 del Estatuto Tributario<sup>10</sup>, se precisa que el artículo 1.6.1.14.1 el Decreto 1625 de 2016<sup>11</sup>, en el capítulo 14, sobre la actuación ante la administración tributaria, prevé que:

*“Respecto de la presentación de escritos, el signatario que se encuentre en lugar distinto al de la administración competente, podrá presentar sus escritos, ante el Recaudador y en su defecto ante cualquier autoridad local, quien dejará constancia de su presentación personal. El interesado los remitirá a la oficina a la cual van dirigidos.*

***Los escritos se considerarán presentados en la fecha de su autenticación, pero los términos para la oficina competente comenzarán a correr al día siguiente de la fecha de su recibo”.*** (Se destaca)

De manera que, en lo relacionado con la presentación de escritos ante la administración tributaria, existía una norma especial que resultaba aplicable al caso objeto de estudio y, en esa medida, la Sala considera que le asiste razón a la parte actora porque el artículo 109 de Código General del Proceso no resultaba ser la pertinente para resolver la controversia sometida al conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, porque la presentación del recurso de reconsideración es un trámite propio de la actuación administrativa y, en esa medida, las disposiciones que rigen las ritualidades judiciales, en este caso, el Código General del Proceso, no resultaban aplicables al caso objeto de estudio.

---

<sup>10</sup> Artículo 720. Recursos contra los actos de la administración tributaria. <Artículo modificado por el artículo 67 de la Ley 6 de 1992. El nuevo texto es el siguiente:> Sin perjuicio de lo dispuesto en normas especiales de este Estatuto, contra las liquidaciones oficiales, resoluciones que impongan sanciones u ordenen el reintegro de sumas devueltas y demás actos producidos, en relación con los impuestos administrados por la Unidad Administrativa Especial Dirección General de Impuestos Nacionales, procede el Recurso de Reconsideración.

El recurso de reconsideración, salvo norma expresa en contrario, deberá interponerse ante la oficina competente, para conocer los recursos tributarios, de la Administración de Impuestos que hubiere practicado el acto respectivo, dentro de los **dos meses siguientes** a la notificación del mismo.

Cuando el acto haya sido proferido por el Administrador de Impuestos o sus delegados, el recurso de reconsideración deberá interponerse ante el mismo funcionario que lo proferió.

Parágrafo <Parágrafo adicionado por el artículo 283 de la Ley 223 de 1995. El nuevo texto es el siguiente:> Cuando se hubiere atendido en debida forma el requerimiento especial y no obstante se practique liquidación oficial, el contribuyente podrá prescindir del recurso de reconsideración y acudir directamente ante la jurisdicción contencioso administrativa dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación de la liquidación oficial.

<sup>11</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario en materia tributaria.

En concordancia con lo anterior, como en este caso el recurso de reconsideración se presentó el día que vencía el plazo se debe entender que se radicó de manera oportuna.

Por tanto, la decisión de negar las pretensiones de la demanda por encontrar que el recurso de reconsideración interpuesto por la parte actora contra la Liquidación de Revisión 202412019000001 del 12 de enero 2017 fue extemporáneo, desconoció los derechos fundamentales invocados por la parte actora, como quedó expuesto y, por tanto, queda acreditado que el Tribunal Administrativo de Boyacá incurrió en el defecto sustantivo alegado.

Siendo así, se impone amparar los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la sociedad Transportes Los Muiscas S.A., dejar sin efecto la sentencia del 24 de junio de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión 5 y, en consecuencia, ordenar al Tribunal Administrativo de Boyacá que, dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación, profiera nueva decisión en la que atienda a la parte motiva de la presente providencia.

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

### FALLA

1. **Amparar** los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la sociedad Transportes Los Muiscas S.A.
2. **Dejar** sin efecto la sentencia del 24 de junio de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión 5 y, en consecuencia.
3. **Ordenar** al Tribunal Administrativo de Boyacá que, dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación, profiera nueva decisión en la que atienda a la parte motiva de la presente providencia.
4. En caso de no ser impugnada la presente providencia, **enviar** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.
5. Notificar a las partes por el medio más expedito posible.
6. Publicar la presente providencia en la página web del Consejo de Estado.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

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

*(Con firma electrónica)*  
**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**  
Presidenta de la Sección

*(Con firma electrónica)*  
**MILTON CHAVES GARCÍA**

*(Con firma electrónica)*  
**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57-1) 350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia  
[www.consejodeestado.gov.co](http://www.consejodeestado.gov.co)

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>

