



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

**CONSEJERO PONENTE: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**

**Bogotá D.C., veintiocho (28) de marzo de dos mil diecinueve (2019)**

**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Radicación:** 19001-23-31-000-2012-00016-02 (22408)  
**Demandante:** XM COMPAÑÍA DE EXPERTOS EN MERCADOS S.A. E.S.P.  
**Demandado:** MUNICIPIO DE GUACHENÉ  
**Temas:** Sanción por no enviar información. Solicitud mediante derecho de petición.

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

---

Procede la Sección a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la Sentencia del 13 de agosto de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca – Sala de Descongestión No. 04, que dispuso:

**"PRIMERO.- DECLARAR** la nulidad de las Resoluciones No. 047 del 02 de agosto de 2011 y No. 058 de 9 de diciembre de 2011, expedidas por el Tesorero Municipal de Guachené – Cauca, conforme a las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO.- ORDENAR** al Municipio de Guachené se abstenga de cobrar suma alguna a la sociedad XM COMPAÑÍA DE EXPERTOS EN MERCADOS S.A. E.S.P. con ocasión de la sanción impuesta por no aportar información, contenida en la Resolución No. 047 del 2 de agosto de 2011 y de la Resolución No. 058 de 9 de diciembre de 2011, los cuales han sido objeto de declaratoria de nulidad en la presente providencia.

*En su defecto, devolverá las sumas pagadas, debidamente indexadas con el Índice de Precios al Consumidor.*

**TERCERO.-** Se niegan las demás pretensiones de la demanda.

**CUARTO.- DESE** cumplimiento a la presente sentencia conforme a lo dispuesto en los artículos 176 y 177 del C.C.A.

**QUINTO.-** Sin costas."

## ANTECEDENTES

### 1. *Demanda*

#### 1.1 *Pretensiones*

Las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho son las siguientes<sup>1</sup>:

##### **“5.1 PRETENSIONES PRINCIPALES**

*Solicito que en sentencia definitiva se hagan las siguientes declaraciones y condenas:*

**PRIMERA.** *Que se declare la **nulidad** de las Resoluciones Nros. 047 del 2 de Agosto de 2011 notificada el 9 de septiembre de 2011 y 058 del 9 de diciembre de 2011, esta última notificada el 19 del mismo mes y año.*

**SEGUNDA.** *Como consecuencia de la declaración de nulidad solicitada en la pretensión anterior, y como restablecimiento del derecho solicito se condene al MUNICIPIO DE GUACHENÉ – DEPARTAMENTO DEL CAUCA al Restablecimiento del Derecho a favor de la Sociedad XM COMPAÑÍA DE EXPERTOS EN MERCADOS S.A. E.S.P ordenando el reembolso de la suma pagada en virtud de las resoluciones cuya nulidad se solicita, más los intereses moratorios a la tasa máxima comercial permitida por ley, o en subsidio de dichos intereses el corriente, o en subsidio la actualización de la suma pagada teniendo en cuenta la fecha de pago y la de reembolso, así como la pérdida de poder adquisitivo de la moneda, o finalmente el interés legal.*

*Si a la fecha de la sentencia la Sociedad XM COMPAÑÍA DE EXPERTOS EN MERCADOS S.A. E.S.P. no ha pagado suma alguna con base en las Resoluciones cuya nulidad se solicita, se declare a título de restablecimiento que dicha sociedad no está obligada a pagar la multa o sanción que en las mismas se determina.*

*La pretensión económica se cuantifica a la fecha de presentación de esta demanda en la suma de \$376.698.000, que corresponde a la cuantía de la sanción.*

**TERCERA.** *Que en la sentencia se tenga en cuenta lo dispuesto en el último inciso del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.*

**CUARTA.** *Que se condene en costas a la parte Demandada.*

##### **5.2 PRETENSIONES SUBSIDIARIAS**

*Solicito que en sentencia definitiva se hagan las siguientes declaraciones y condenas:*

**PRIMERA.** *Que se declare la **nulidad** de las Resoluciones Nros. 047 del 2 de Agosto de 2011, notificada el 9 de septiembre de 2011 y 058 del 9 de Diciembre de 2011, ésta última notificada el 19 del mismo mes y año, por violar los principios de proporcionalidad y razonabilidad.*

**SEGUNDA.** *Como consecuencia de la declaración de nulidad solicitada en la pretensión anterior, y como restablecimiento del derecho solicito se reduzca sustancialmente el monto de la sanción impuesta por el MUNICIPIO DE*

---

<sup>1</sup> Folios 35 y 36

*GUACHENÉ – DEPARTAMENTO DEL CAUCA y se condene al mismo Municipio al restablecimiento del Derecho a favor de la Sociedad XM COMPAÑÍA DE EXPERTOS EN MERCADOS S.A. E.S.P. ordenando el reembolso de la suma pagada en excesos de las resoluciones cuya nulidad se solicitada, más los intereses moratorios a la tasa máxima comercial permitida por la ley, o en subsidio de dichos intereses el corriente, o en subsidio la actualización de la suma pagada teniendo en cuenta la fecha de pago y la de reembolso, así como la pérdida de poder adquisitivo de la moneda, o finalmente el interés legal.*

*Si a la fecha de la sentencia la sociedad XM COMPAÑÍA DE EXPERTOS EN MERCADOS S.A. E.S.P. no ha pagado suma alguna con base en las Resoluciones cuya nulidad se solicita se declare a título de restablecimiento que dicha sociedad no está obligada a pagar la multa o sanción que en las mismas se determina, sino la sanción reducida sustancialmente que se determine en la sentencia.*

**TERCERO.** *Que en la sentencia se tenga en cuenta lo dispuesto en el último inciso del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.*

**CUARTA.** *Que se condene en costas a la parte Demandada”.*

## **1.2 Hechos relevantes para el asunto**

1.2.1 El 8 de marzo de 2011, el tesorero municipal de Guachené, acogíendose al artículo 23 de la Constitución Política, expidió un derecho de petición a XM Compañía de Expertos en Mercados S.A. E.S.P. – en adelante XM – con el fin de que ésta última suministrara una relación mes a mes entre el 1 de enero de 2006 al 31 de diciembre de 2009 de los valores facturados por Interconexión Eléctrica S.A – ISA – por la prestación del servicio de interconexión eléctrica en las subestaciones de energía ubicadas en dicho municipio.

En el derecho de petición se resaltó que si ISA obtuvo otros ingresos adicionales en dichas subestaciones, se relacionara el valor y el periodo respectivo.

Como respuesta a esta solicitud, la sociedad demandante expuso que, en su calidad de Liquidador y Administrador de Cuentas del Sistema Interconectado Nacional – LAC, no cuenta con un registro de subestaciones del Sistema Interconectado Nacional – SIN que se encuentren ubicadas en dicha jurisdicción. Así mismo, expuso que la información corresponde a la reportada por los distintos agentes y operadores de red, razón por la cual puede ser imprecisa, puesto que no es necesaria su verificación para la liquidación que realiza XM de los ingresos o cargos por uso de las redes.

1.2.2 El 29 de marzo de 2011, la Tesorería Municipal profirió un oficio en el que indicó que no eran de recibo los argumentos expuestos por XM, razón por la que solicitó nuevamente la información, la cual tenía fines tributarios, e informó la aplicación de la sanción por no enviar información consagrada en el artículo 651 del Estatuto Tributario.

Ante este requerimiento, XM reiteró lo expuesto como respuesta al primer derecho de petición, haciendo énfasis en sus competencias según lo establecido por la CREG y solicitó que se le informara el nombre de las subestaciones de energía que se ubicaban en ese ente territorial.

Como respuesta, en oficio del 26 de abril de 2011, el Municipio de Guachené señaló que ya había dado la información necesaria, esto es la ubicación de la subestación y el propietario de la misma.

Por lo anterior, XM solicitó directamente a ISA la información de las subestaciones ubicadas en dicho municipio y una vez obtuvo los datos correspondientes, remitió, el 12 de mayo de 2011, un oficio al tesorero de Guachené en el que expuso los valores facturados mes a mes por en la subestación Páez, la cual es la subestación que se encuentra en esa jurisdicción y es de propiedad de ISA.

1.2.3. Por su parte, el 27 de mayo de 2011, el municipio demandado profirió auto de apertura de investigación contra XM por no enviar información. Este acto tuvo como motivación la omisión de la sociedad demandante de remitir los datos solicitados.

XM dio respuesta a este auto en el que indicó que se había entregado la información solicitada mediante oficio del 12 de mayo de 2011 recibido por el ente territorial el 20 del mismo mes y año.

1.2.4 Posteriormente, el ente territorial formuló, el 14 de junio de 2011, cargos contra XM al considerar que violó en reiteradas oportunidades el artículo 651 del E.T y, mediante Resolución No. 047 del 2 de agosto del mismo año, la Administración se ratificó en los cargos e impuso sanción por no informar por valor de \$565.123.394, que corresponde a la suma del 0.5% de los ingresos percibidos por XM en el 2010 y 0.5% de su patrimonio.

Contra esta última decisión se presentó recurso de reconsideración en el que solicitó varias pruebas, entre ellas, una inspección a la sociedad, la cual se ordenó mediante auto del 24 de noviembre de 2011 y se llevó a cabo el mismo día.

El recurso fue resuelto en Resolución No 058 del 9 de diciembre de 2011. En este acto se redujo la sanción a \$376.980.000, que corresponde al límite establecido por la el Legislador en el artículo 651 del Estatuto Tributario. En este acto se expuso que lo pretendido era ocultar información y que los datos suministrados eran extemporáneos y falsos.

1.2.5. El 13 de enero de 2012 se presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>2</sup>.

### **1.3. Normas violadas y concepto de la violación**

La parte demandante citó como normas vulneradas el preámbulo y los artículos 1, 4, 6 y 29 de la Constitución Política, los artículos 1, 2, 3, 35, y 36 del Código Contencioso Administrativo, y 651 del Estatuto Tributario.

1.3.1. Expuso, en primer lugar, que no hay lugar a la sanción por el simple hecho que la información requerida se presentó mediante oficio del 12 de mayo de 2011, recibido por el ente territorial el 20 del mismo mes y año.

Por lo anterior, se tiene que cuando se dio apertura a la investigación, la Administración ya contaba con la información requerida, razón por la cual no se configuró el hecho por el cual se impuso la sanción.

---

<sup>2</sup> Ver folio 60

Resaltó que la información suministrada no puede considerarse extemporánea, comoquiera que en los requerimientos realizados por la Administración no se estableció plazo alguno para la entrega de la información.

Adicionalmente, el municipio no suministró en forma completa los datos sobre la subestación sobre la cual requería información, razón por la cual XM tuvo que indagar con ISA sobre el asunto y, una vez obtenidos los datos correspondientes, suministrar los valores requeridos por la Administración municipal.

Así las cosas, no se configura ninguno de los supuestos para la imposición de la sanción por no enviar información, en los términos del artículo 651 del Estatuto Tributario.

1.3.2 Indicó que la investigación se adelantó por el supuesto de no enviar información. No obstante, en el acto que resolvió el recurso de reconsideración los argumentos centrales fueron la falsedad y el carácter erróneo de la información, aspectos sustancialmente diferentes.

Estos dos aspectos son nuevos, por lo cual XM no contó con la oportunidad de pronunciarse sobre ellos y demostrar la veracidad de la información.

Las dos anteriores circunstancias implican una violación a los derechos al debido proceso y de defensa de la sociedad demandante, así como el desconocimiento del principio de congruencia.

1.3.3 Argumentó que la finalidad del artículo 651 no es simplemente imponer una sanción, sino garantizar el suministro de la información. Muestra de ello, es que el mismo articulado consagra la posibilidad de graduar la sanción impuesta en consideración a la entrega de la información.

De lo anterior se desprende que en el presente asunto, en vez de imponer la sanción máxima – la cual no tiene justificación – debió reducirse al 10% de la misma, en consideración a que la información se suministró con anterioridad a la notificación de la sanción.

1.3.4 Expresó que en la Resolución No. 47 del 2 de agosto de 2011, se ordenó la imposición de una sanción por cuantía de \$565.123.394,73, cuando dicho valor supera el tope máximo consagrado por el legislador de 15.000 UVT y que para el año 2011 corresponde a \$376.980.000.

Sumado a lo anterior, en los actos demandados no se expresan los motivos fácticos ni jurídicos que llevaron a la imposición de la sanción máxima, cuando en el régimen sancionatorio debe aplicarse el principio de proporcionalidad.

1.3.5 Señaló que en el trámite administrativo no se observó el principio de competencia por cuanto, si bien el Tesorero municipal era el encargado de adelantar la investigación por delegación del Alcalde Municipal, el primero no podía delegar su competencia en materia probatoria – inspección - a otro funcionario, al no existir relación de jerarquía propia de la figuración de la delegación.

Adicionalmente, en el trámite probatorio impartido se incurrió en otras dos irregularidades: i) se realizó la inspección de forma inmediata al auto de pruebas, es decir, exactamente a los 45 minutos posteriores a la notificación del auto – desconociendo el principio de publicidad de las actuaciones administrativas al no permitirle estudiar dicha providencia – y ii) la Administración no se pronunció sobre todas las pruebas solicitadas en el recurso de reconsideración.

1.3.6 Manifestó que las actuaciones adelantadas en aplicación de su función sancionatoria deben partir del principio de buena fe y que es deber de la Administración demostrar la mala fe, pero en el presente asunto el municipio de Guachené se limitó a afirmar que existe una mala conducta por parte de XM sin demostrar tal conducta.

1.3.7 En su sentir, la Administración no aplicó los principios orientadores consagrados en el artículo 3 del Código Contencioso Administrativo, al prolongar la entrega de la información por parte de XM. Esto por cuanto, si el municipio desde el primer requerimiento – derecho de petición – le hubiera indicado el nombre de la subestación que se ubica en su jurisdicción no se tendrían que haber enviado las solicitudes tanto a la Tesorería Municipal como a ISA con el fin de obtener el nombre de la subestación.

Esta actuación adicional – requerir a ISA – se realizó con el fin de suministrar la información, pero va más allá de sus funciones legales e incluso desconoce el manual de funcionamiento interno. Esto se debe a que si bien ISA es socio mayoritario de XM Compañía de Expertos en mercados S.A. E.S.P. se debe garantizar una gestión transparente entre ambas sociedades.

Adicionalmente, la Tesorería de Guachené ya contaba con la información requerida, puesto que ISA directamente remitió los datos de los ingresos percibidos en la subestación Páez.

1.3.8 Para la sociedad demandante se presentó una falsa motivación al configurarse un error de hecho al no configurarse ninguna de las situaciones fácticas consagradas en el artículo 561 del E.T. y un error de derecho por la aplicación equivocada de dicho artículo.

## **2. Oposición**

El Municipio de Guachené se opuso a la prosperidad de las pretensiones en los siguientes términos:

2.1 Expuso que la solicitud de información se realizó mediante derecho de petición, es decir, en los términos del artículo 23 de la Constitución. De ahí que la sociedad demandante contara con 15 días hábiles después de recibir la solicitud para dar respuesta.

Adicionalmente, en la petición se le informó los datos necesarios para suministrar la información requerida, comoquiera que se indicó la jurisdicción en la que se encontraban las subestaciones de energía y a quien pertenecían. De esto se deduce que XM podía adelantar con su filial - ISA – las actuaciones tendientes a recopilar la información sin necesidad de esperar que el municipio expidiera otros dos requerimientos.

Del mismo modo, se observa que en la primera respuesta dada por XM no solicitó el nombre de la subestación, sólo mencionó que no contaba con la información y alargó la omisión en cumplir con su obligación.

2.2 Resaltó que es obligación de la parte demandante, en su calidad de Administrador del Sistema de Intercambios Comerciales, tener actualizada la información relativa a las fronteras comerciales de energía, subestaciones de energía y plantas generadoras de energía.

De la conducta de XM se desprende que lo pretendido era ocultar la información requerida, al tratarse de datos fundamentales para determinar los ingresos brutos y, con base en los mismos, liquidar el impuesto de industria y comercio a cargo de ISA, ésta última propietaria de XM.

2.3 Manifestó que el tesorero municipal no tenía ninguna limitación de carácter legal que le impidiera requerir la información a XM aun cuando ya ISA la había aportado.

En efecto, no existe prohibición legal para solicitar información, puesto que la Administración también está habilitada para realizar cruces de información, sin mencionar las demás facultades fiscalizadoras con las que cuenta el ente territorial.

2.4 Expuso que fueron reiteradas las omisiones de XM en entregar la información solicitada, pese a que en cada requerimiento se le indicó que había lugar a la imposición de la sanción.

Así las cosas, el haber enviado por fuera del plazo legal establecido para ello (15 días) da lugar a la imposición de la sanción del artículo 651 del Estatuto y cuantificarla en el límite de 15.000 UVT como quiera que no se tiene conocimiento sobre los valores no informados.

2.5 Frente a la inspección, resaltó que el asesor jurídico del municipio, al que se comisionó para la inspección, era competente para tal diligencia al ser un funcionario del nivel ejecutivo de la Administración y que hace parte del Consejo de Gobierno del Municipio.

Igualmente, el auto que decide sobre las pruebas es un acto de trámite contra el cual no proceden recursos, razón por la cual no se deriva ningún vicio de la realización de la diligencia el mismo día que se notifica el acto que la ordena.

2.6 Con fundamento en los anteriores argumentos, considera que los actos se encuentran debidamente motivados en los hechos acaecidos de la negativa de informar por parte de XM Compañía de expertos en mercados S.A. E.S.P.

### **3. Sentencia apelada**

El Tribunal Administrativo del Cauca - Sala de Descongestión No. 04, mediante sentencia del 13 de agosto de 2015, declaró la nulidad de los actos demandados.

Resaltó que el Estatuto Tributario consagra los mecanismos para recopilar información, los cuales, pueden ser acogidos por los entes territoriales, si ajustan sus procedimientos a los postulados del orden nacional, en aplicación de la Ley 788 de 2002, artículo 59.

Uno de estos procedimientos es el consagrado en el artículo 631 del Estatuto Tributario en el que se faculta al Director Nacional de Impuestos para solicitar información. No obstante, para que este procedimiento fuera utilizado por el ente territorial para requerir a la demandante XM debía expedirse el acto por parte del director general de la DIAN, circunstancia que no se presentó en este asunto, razón por la cual, el artículo 631 no puede considerarse como el fundamento de la petición del 8 de marzo de 2011.

Así las cosas, debe acudirse a lo dispuesto en el artículo 684 del E.T., que faculta a la Administración tributaria para solicitar información con el fin de realizar un cruce de información, como el sustento de la actuación adelantada por el Municipio de Guachené.

Se tiene que dentro de las actuaciones surtidas por la entidad demandada se expidió una solicitud o requerimiento de información, la cual, aun siendo un acto de trámite, debe contar con todos los elementos que garanticen el debido proceso.

No obstante, este requerimiento omitió elementos básicos que le permitieran a la sociedad demandada atender la solicitud, tales como i) el objeto de la petición, indicando que se requería la información para un proceso de investigación que se estaba adelantando, ii) identificación de la entidad investigada, iii) determinación del periodo exacto que permitiera realizar un efectivo cruce de información y iv) el nombre de la subestación de energía de propiedad de ISA en el Municipio de Guachené.

Es por lo anterior, que consideró el requerimiento como un acto administrativo abstracto, carente de toda información y con fundamento en el cual se llegó a la imposición de una sanción, afectando así, la validez de los actos demandados.

Sumado a lo anterior, resaltó que la sociedad entregó, el 20 de mayo de 2011, la información en atención al requerimiento del 6 de abril de la misma anualidad, de lo que concluyó que la sanción por no enviar información carece de sustento legal al considerar que se relacionaron los valores facturados por ISA.

Consideró que no había lugar a estudiar el monto de la sanción impuesta al ser procedente la declaratoria de nulidad.

Frente al restablecimiento solicitado, indicó que no reposa prueba en el expediente que acredite el pago de la sanción. En consecuencia, ordenó al municipio abstenerse de cobrar el valor de la sanción impuesta o en su defecto proceder a devolver las sumas pagadas, debidamente indexadas.

#### **4. Recurso de apelación**

La parte demandada presentó recurso de apelación contra la decisión de primera instancia.

Indicó que los elementos que debía tener el requerimiento de información corresponden a deberes contrarios a la Ley, debido a que la solicitud se formuló como derecho de petición y siguiendo los lineamientos del artículo 5 del Código Contencioso Administrativo: el destinatario de la petición de información, los datos del solicitante, el objeto de la petición, las razones en las que fundamenta su petición y la firma del peticionario.

Sin perjuicio de la anterior, consideró que en el derecho de petición estaban cada uno de los elementos requeridos por el Tribunal, con excepción del nombre de la subestación, dado que dicho activo eléctrico no es propiedad del ente municipal.

Manifestó que la sociedad demandante contaba con la información requerida, por lo que no era dable negarse a suministrarla, máxime si podía solicitarla a su empresa matriz.

Reiteró los argumentos expuestos sobre la procedencia de la sanción impuesta.

## **5 Alegatos de conclusión en segunda instancia**

Las partes guardaron silencio.

## **6. Concepto del Ministerio Público**

En primer lugar, señaló que la solicitud de información que efectuó la Administración, denominada derecho de petición, era válida y objeto de respuesta por parte de la sociedad demandante.

En segundo lugar, indicó que el cargo que se formuló a la sociedad demandante y por la cual se impuso sanción consiste en no informar, de conformidad a lo expuesto en el artículo 651 del Estatuto Tributario. No obstante, la información fue suministrada el 20 de mayo de 2011, como lo reconoció el municipio demandado.

Así las cosas, al no configurarse el supuesto de la sanción, la misma carece de sustento legal.

Por lo anterior, solicitó confirmar la decisión apelada al considerar que la sanción es improcedente.

## **CONSIDERACIONES**

### **1. Caso concreto**

1.1 En el presente asunto se discute la sanción impuesta a la sociedad XM Expertos en mercados S.A. por la presunta omisión en el envío de la información relacionada con los ingresos reportados por ISA para los años 2006 a 2009 percibidos por la subestación de energía ubicada en el Municipio de Guachené.

1.2 Se tiene que el municipio demandado profirió un oficio el 8 de marzo de 2011 cuyo asunto era *derecho de petición de información*. En este acto se solicitó una relación mes a mes de los valores facturados por Interconexión Eléctrica S.A. por la prestación del servicio de interconexión eléctrica en las

subestaciones ubicadas en dicho municipio, por el periodo comprendido entre enero de 2006 hasta diciembre de 2009.

Como respuesta a esta petición, el 24 de marzo del mismo año, XM señaló que en su calidad de Liquidador y Administrador de Cuentas del Sistema Interconectado Nacional – LAC – no cuenta con un registro de subestaciones del Sistema Interconectado Nacional – SIN que se encuentren en dicho municipio.

Al considerar que esta respuesta no era procedente, la Alcaldía profirió, el 29 de marzo de 2011, un nuevo oficio en el que expuso que como la información fue negada daría aplicación al artículo 651 del Estatuto Tributario. Adicionalmente, solicitó enviar, en forma inmediata, la información requerida.

Ante este otro requerimiento, el 01 de abril de 2011, XM expuso algunas de sus funciones como agente liquidador y solicitó el nombre de las subestaciones, con el fin de suministrar la información.

Nuevamente, el municipio no compartió la respuesta de XM y en oficio fechado el 26 de abril de 2011, expuso que la sociedad contaba con todos los datos pertinentes para allegar la información requerida, la cual debía ser aportada.

En vista de este nuevo oficio, XM solicitó a Interconexión Eléctrica S.A. que suministrara el nombre de la subestación ubicada en Municipio de Guachené y una vez obtuvo dicho nombre, mediante oficio del 12 de mayo de 2011 remitió la información solicitada, detallando, mes a mes por el periodo solicitado, los ingresos percibidos por ISA en dicha subestación.

Este oficio fue recibido por la Administración municipal el 20 de mayo de 2011<sup>3</sup>.

1.3 Del recuento anterior, se advierte que las actuaciones adelantadas por la Administración municipal comenzaron con un derecho de petición. Así lo reconoce expresamente el municipio demandado en el recurso de apelación, cuando señala que la solicitud se efectuó en uso del derecho fundamental de petición en los términos del Código Contencioso Administrativo – norma vigente para la época - razón por la cual no eran necesarios los elementos establecidos por el Tribunal en la sentencia de primera instancia.

De esto se concluye que la Administración fue clara en señalar que la información se requería en ejercicio del derecho de petición y no como requerimiento, actuación que corresponde la facultad de fiscalización. Por lo tanto la solicitud debió regirse por las normas procedimentales que rigen dicha figura<sup>4</sup>.

Se resalta que dentro de la reglamentación del derecho de petición no está consagrada la sanción por no informar que impuso el municipio. Por el contrario, dicha sanción se desarrolla en el artículo 651 del Estatuto Tributario y se deriva de la omisión en dar respuesta al requerimiento, que en uso de las facultades fiscalizadoras, haya realizado la Administración

---

<sup>3</sup> El ente municipal, en el acto que resolvió el recurso de reconsideración, reconoció que en esa fecha se recibió la respuesta suministrada por XM.

<sup>4</sup> En igual sentido se pronunció la Sala en providencia del 18 de julio de 2018, radicado No. 76001-23-31-000-2010-00341-01 (21700) C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

tributaria, circunstancia que, como se expuso anteriormente, no se configuró en el presente asunto.

Así las cosas, si XM Compañía de expertos en mercados S.A. E.S.P. desatendió la petición del municipio, no era procedente imponer la sanción por no enviar información.

A lo anterior debe sumarse que frente a cada petición por parte del tesorero municipal de Guachené, la sociedad XM respondió dentro de los 15 días hábiles siguientes. Cosa distinta es que para el municipio no fueran de recibo dichas respuestas y que la sociedad iniciara una actuación distinta con ISA con el fin de obtener el nombre de la subestación y así, remitir, dentro de un término razonable, la información requerida.

1.4 Sin perjuicio de lo anterior, se observa que la Administración municipal recibió la información solicitada el 20 de mayo de 2011. Sin embargo, mediante Resolución No. 011 del 27 del mismo mes y año, se dio apertura a un proceso de investigación por no enviar información, desconociendo que ya contaba con los datos solicitados.

Esta investigación llevó a la expedición de varios actos administrativos en los que i) se impuso sanción por no enviar información y ii) se indicó que la información había sido extemporánea y falsa – en el acto que resolvió el recurso de reconsideración.

De la actuación de la Administración llama la atención que i) se haya impuesto una sanción que no corresponde al procedimiento de un derecho de petición, ii) se imponga una sanción por no presentar información, cuando ya se habían remitido los datos requeridos y iii) luego expongan que la información contenía errores por lo que era procedente la sanción por no enviar información, aspecto sobre el cual no pudo pronunciarse la sociedad demandante.

1.5 Por los anteriores argumentos, considera la Sala que hay lugar a confirmar la sentencia que declaró la nulidad de los actos demandados, pero no porque el requerimiento carezca de algunos elementos fundamentales, sino porque no había lugar a la imposición de la sanción por no enviar información partiendo del supuesto que i) la solicitud de información corresponde a un derecho de petición y ii) se entregó la información solicitada.

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

## **F A L L A**

**1. Confirmar** la sentencia del 13 de agosto de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca – Sala de Descongestión No. 04, por las razones expuestas.

**2. Devolver** el expediente al Tribunal de origen

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

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

**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**  
Presidente de la Sección

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL  
BASTO**

**MILTON CHAVES GARCÍA**

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ  
RAMÍREZ**