



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

CONSEJERA PONENTE: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

**Bogotá D.C., veinticinco (25) de septiembre de dos mil diecinueve
(2019)**

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 76001-23-33-000-2015-01020-01 (23343)
Demandante: AUTOMOTORA NORTE Y SUR LTDA
Demandado: MUNICIPIO DE YUMBO
Temas: Impuesto de industria y comercio. Año gravable 2011,
vigencia fiscal 2012. Silencio administrativo positivo.
Notificación irregular

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 25 de mayo de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que resolvió:

*«**PRIMERO: DECLARAR** la nulidad del Oficio 20151000233091 de 17 de junio de 2015, por medio del cual la Secretaria de Hacienda del Municipio de Yumbo negó la declaratoria del silencio administrativo positivo reclamado por la Sociedad Automotora Norte y Sur Ltda.*

***SEGUNDO:** A título de restablecimiento del derecho, **DECLARAR** la firmeza de la declaración privada del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros y*

alumbrado público del período gravable 2011, vigencia fiscal 2012, presentada por la Sociedad Automotora Norte y Sur Ltda. el día 20 de abril de 2012. En consecuencia, la sociedad actora no está obligada a pagar los mayores valores ni la sanción impuesta en los actos oficiales de revisión acusados.

TERCERO: CONDENAR A LA ENTIDAD ACCIONADA – MUNICIPIO DE YUMBO a pagar costas y agencias en derecho en favor de la parte demandante, en la forma señalada en las consideraciones de esta providencia.

CUARTO: A la presente sentencia se le dará cumplimiento en los términos y condiciones establecidos en los artículos 192 y 195 del CPACA».

ANTECEDENTES

El 25 de abril de 2012, AUTOMOTORA NORTE Y SUR LTDA¹, presentó la declaración del impuesto de industria y comercio por el año gravable 2011, vigencia fiscal 2012, con un saldo a pagar de \$38.894.000².

El 22 de julio de 2013, la Secretaria de Hacienda Municipal profirió el requerimiento especial 005, por medio del cual propuso modificar la declaración presentada por la actora, para determinar un saldo a pagar de \$329.166.000³. La demandante dio respuesta a este acto⁴.

El 15 de abril de 2014, la Secretaria de Hacienda Municipal profirió la Liquidación de Revisión 002, en la cual confirmó las glosas propuestas en el requerimiento especial⁵.

El 8 de mayo de 2014, la demandante interpuso recurso de reconsideración contra dicha liquidación e indicó que «Para efectos procesales, la dirección en la cual recibiremos notificaciones es la Calle 13 N° 78ª 150, Cali, Valle del Cauca»⁶.

El 7 de mayo de 2015, por Resolución 0047, la Secretaria de Hacienda Municipal resolvió el recurso de reconsideración y confirmó el acto liquidatorio⁷. Dicho acto se notificó por correo el 8 de mayo de 2015 en una de las sucursales de la sociedad⁸.

¹ El objeto social principal de la compañía es, entre otras actividades, la compra, venta y permuta de vehículos automotores, repuestos, partes, piezas, accesorios, unidades, conjuntos y subconjuntos mecánicos. Fl. 4 c.p.

² Fl. 8 c.p.

³ Fls. 27 a 33 c.p.

⁴ Fls. 34 a 41 c.p.

⁵ Fls. 42 a 47 c.p.

⁶ Fls. 50 a 61 c.p.

⁷ Fls. 62 a 69 c.p.

⁸ Fl. 62 c.p. Como constancia de recibido, se impuso un sello de la sociedad y se anotó el nombre de "Yesenia Leyton".

El 1° de junio de 2015, mediante escrito radicado con el número 20151000180122, la actora solicitó la declaratoria del silencio administrativo positivo⁹.

El 17 de junio de 2015, por oficio 20151000223091, la Secretaría de Hacienda de Yumbo, negó la referida petición porque consideró que la notificación de la resolución que resolvió el recurso de reconsideración se efectuó de manera correcta pues «*si bien no se envió al domicilio principal, si se hizo en una de las instalaciones activas del contribuyente*»¹⁰.

DEMANDA

AUTOMOTORA NORTE Y SUR LTDA, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de que trata el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, formuló las siguientes pretensiones¹¹:

«2. PRETENSIONES

Con fundamento en los hechos que se exponen y los conceptos de violación que se sustentan adelante, previo los procedimientos que consagra la Ley, solicito a los Honorables Magistrados como pretensiones:

2.1. PRINCIPALES

Declarar que:

- a) Es nulo el Oficio No. 2015-100-022309-1 de junio 17 de 2015 por el cual se decidió una solicitud de declaratoria del silencio administrativo positivo (Anexo No. 11, folios 123 a 125 de la demanda), y*
- b) Como consecuencia de la anterior declaración, a título de restablecimiento del derecho, decretar:*
 - La operancia del silencio administrativo positivo a favor de mi poderdante respecto al recurso de reconsideración interpuesto el 8 de mayo de 2014 contra la Liquidación de Revisión No. 002 de abril 15 de 2014 por medio de la cual se modificó la liquidación privada del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros y alumbrado público presentada por el año gravable 2011 – vigencia fiscal 2012;*
 - Sin efecto alguno la actuación administrativa integrada por la Liquidación de Revisión No. 002 de abril 15 de 2014 y la Resolución No. 047 de mayo 7 de 2015 por medio de la cual se da respuesta al recurso de reconsideración interpuesto por la Sociedad;*

⁹ Fls. 70 a 88 c.p.

¹⁰ Fls. 123 a 125 c.p.

¹¹ Fls. 130 y 131 c.p.

- La firmeza de su declaración del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros y alumbrado público, presentada bajo el No. 100050362, el 25 de abril de 2012, y
- Que mi poderdante no se encuentra obligada a cancelar suma alguna por los mayores impuestos, anticipo y sanción por corrección determinados oficialmente por el año gravable 2011, vigencia fiscal 2012.

2.2. SUBSIDIARIAS

Declarar que:

- a) Es nula la Liquidación de Revisión No. 002 de abril 15 de 2014. (Anexo No. 7, folios 42 a 48 de la demanda);
- b) Es nula la Resolución No. 047 de mayo 7 de 2015, por medio de la cual se da respuesta al recurso de reconsideración. (Anexo No. 9, folios 62 a 69 de la demanda), y
- c) Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho, declarar la firmeza de la declaración del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros y alumbrado público presentada bajo el No. 100050362, el 25 de abril de 2012 por la sociedad AUTOMOTORA NORTE Y SUR LTDA. NIT. 800.159.244-6 y que, por lo tanto, a ésta no le obliga cancelar suma alguna por concepto del mayor impuesto de industria y comercio, anticipo y sanción por corrección determinados oficialmente por el año gravable 2011, vigencia fiscal 2012».

La actora invocó como normas violadas las siguientes:

- Artículos 29, 95 [9] y 209 de la Constitución Política
- Artículos 42, 67, 68, 72 y 80 del CPACA
- Artículo 301 del CGP
- Artículos 564, 565, 588, 644, 680, 683, 712, 730, 732 y 734 del Estatuto Tributario
- Artículos 31 [1 y 2], 138 y 152 del Acuerdo 016 de 2004 de Yumbo
- Artículo 79 del Decreto 354 de 2012 de Yumbo
- Artículos 11, 12, 52, 124, 143, 145 y 147 del Decreto 390 de 2013 de Yumbo

Como concepto de la violación expuso, en síntesis, lo siguiente:

Consideró que la Administración Municipal no siguió el procedimiento establecido en la ley para la notificación de la resolución que resolvió el recurso de reconsideración; que debió enviar citación a la dirección procesal informada en el recurso «Calle 13 No. 78ª 150 de Cali, Valle del cauca» para surtir la notificación personal y, en su defecto, hacer la notificación por edicto.

Explicó que la entidad demandada envió copia de la citada resolución a la «Calle 15 No. 35-84 de Acopi, Yumbo», la cual fue recibida por una empleada en misión que desempeñaba el cargo de secretaria cajera; que como el acto se envió a una dirección diferente a la procesal y se recibió por una persona diferente al representante legal de la sociedad, la notificación se entiende no surtida y no produce efecto alguno conforme al artículo 72 del CPACA.

Señaló que la sociedad se notificó por conducta concluyente el 1° de junio de 2015, cuando presentó la solicitud de declaratoria del silencio administrativo positivo pues, en este escrito, manifestó conocer la resolución que resolvió el recurso de reconsideración; citó providencias de esta Corporación sobre la notificación de los actos administrativos y su validez.

Sostuvo, con base en los artículos 145 y 147 del Decreto 390 de 2013 de Yumbo, concordantes con los artículos 732 y 734 del ET y la jurisprudencia del Consejo de Estado, que se configuró el silencio administrativo positivo toda vez que el recurso de reconsideración se resolvió por fuera del término legal; que la resolución que lo resolvió se debió expedir y notificar en debida forma dentro del término de un año previsto en el citado artículo 732, lo cual no ocurrió, por lo que la liquidación de revisión y su acto confirmatorio no tienen efecto legal.

Indicó que el oficio que negó la declaratoria del silencio administrativo positivo adolece de falsa motivación porque en este se reconoció que el procedimiento para notificar la resolución no fue el correcto y entendió que la notificación se surtió por conducta concluyente, la cual ocurrió el 1° de junio de 2015, y no el 8 de mayo como lo sostuvo la Administración.

Manifestó que la demandada debió aplicar de manera preferente el artículo 31-1 del Acuerdo 16 de 2004, adicionado por el Acuerdo 20 de 2006, (base gravable especial para los concesionarios de vehículos) toda vez que, para la fecha de presentación de la declaración de la vigencia fiscal 2012, la frase “*siempre y cuando no sea registrado como compra y no haga parte del inventario*” contenida en dicha norma, se encontraba suspendida provisionalmente por el Consejo de Estado¹², razón por la cual era aplicable por todos los concesionarios de vehículos, independientemente de cómo ejercían su actividad comercial.

Advirtió que se vulneró el artículo 31-2 del Acuerdo 16 de 2004 cuando se reliquidaron los anticipos del año gravable siguiente (2012) y el de la vigencia anterior (2010), pues dichos anticipos se liquidan con base en el impuesto

¹² Auto del 17 de julio de 2008, Exp. 17149, C.P. María Inés Ortiz Barbosa

determinado en la declaración privada, y no en las liquidaciones oficiales; que así lo ha explicado el Consejo de Estado.

Consideró que en el acto liquidatorio y su confirmatorio, se omitieron los fundamentos fácticos y jurídicos para la imposición de la sanción por corrección, la cual sólo aplica para las correcciones voluntarias, y no para los mayores valores determinados en liquidaciones de revisión; que, en todo caso, se está ante una diferencia de criterios en cuanto al derecho aplicable.

Estimó que la actuación de la Administración Municipal vulneró los principios de justicia, equidad e imparcialidad.

OPOSICIÓN

El **Municipio de Yumbo** se opuso a las pretensiones de la demanda, con fundamento en lo siguiente¹³:

Sostuvo que la Administración actuó con base en las normas constitucionales y municipales y conforme al principio de seguridad jurídica, para la determinación del impuesto de industria y comercio y su base gravable a cargo de la actora.

Manifestó que la frase *“siempre y cuando no sea registrado como compra y no haga parte del inventario”*, contenida en el artículo 31-1 del Acuerdo 16 de 2004, no fue anulada por el Consejo de Estado¹⁴; que dicha norma, no estableció una base gravable especial para los concesionarios de vehículos sino que incluyó en la misma a los comerciantes y a los intermediarios.

Afirmó que cuando los concesionarios compran vehículos en nombre propio y los destinan para la venta, realizan una actividad comercial de compraventa por lo que, la base gravable del impuesto, es el valor de la venta del bien; que, en este caso, no prestan el servicio de intermediación, razón por la cual la base gravable se determina conforme al artículo 33 [inc. 1] de la Ley 14 de 1983, y no al parágrafo 2° ib.

Consideró que actuó bajo los principios de igualdad y justicia en materia tributaria, toda vez que no dio un tratamiento preferencial a la actora por no existir fundamento jurídico para ello; que del análisis de los soportes contables aportados por la actora, detectó que descontó de los ingresos, los

¹³ Fls. 209 a 214 c.p.

¹⁴ Sentencia del 31 de mayo de 2012, Exp. 18350

costos por la compra de los vehículos, deducción que, por no ser permitida por la ley, implicaba la corrección de la declaración por parte de la demandante.

AUDIENCIAS INICIAL Y DE PRUEBAS

El 2 de mayo de 2016 se llevó a cabo la audiencia inicial (conjunta)¹⁵ de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011¹⁶. En dicha diligencia se precisó que no se presentaron irregularidades procesales, nulidades, no se formularon excepciones previas, ni se solicitaron medidas cautelares. El litigio se concretó en establecer la legalidad de los actos administrativos acusados.

El 17 de mayo de 2016 se llevó a cabo la audiencia de pruebas¹⁷ en la cual se tuvieron como pruebas las aportadas con la demanda y la contestación, y se dio traslado a las partes para alegar de conclusión.

SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, accedió a las pretensiones de la demanda con fundamento en las siguientes consideraciones¹⁸:

Advirtió que se configuró el silencio administrativo positivo porque la notificación de la Resolución 0047 de 7 de mayo de 2015, por medio de la cual se resolvió el recurso de reconsideración, no se surtió conforme al procedimiento señalado en el Estatuto Tributario Nacional y el de la entidad demandada, toda vez que los actos que resuelven recursos solo pueden ser notificados personalmente y, subsidiariamente, por edicto; que se probó que la citada resolución, fue entregada el 8 de mayo de 2015 en las instalaciones de la sociedad a “*Yesenia Leyton*”.

Indicó que la entidad demandada se limitó a dejar una copia del acto administrativo en la sede social, sin dejar constancia del empleado que practicó la notificación, y sin poner en conocimiento la decisión a la persona legitimada para recibir notificaciones como es el representante legal, un apoderado o una persona autorizada; que el propósito de la notificación personal es, como lo indicó la sentencia del 22 de septiembre de 2016 del

¹⁵ Del presente proceso y del identificado con el número 76001-23-33-000-2015-00891-01

¹⁶ Fls. 240 a 247 c.p.

¹⁷ Fls. 259 a 261 c.p.

¹⁸ Fls. 284 a 294 c.p.

Consejo de Estado¹⁹, poner en conocimiento directo del interesado la decisión de la Administración, lo cual no ocurrió.

Sostuvo que como no hay constancia de la notificación personal de la resolución que resolvió el recurso de reconsideración interpuesto el 8 de mayo de 2014, se entiende que la actora se notificó por conducta concluyente el 1° de junio de 2015 (cuando solicitó la declaratoria del silencio administrativo positivo), fecha para la cual se había vencido el término de un año para resolver el citado recurso.

Condenó en costas a la entidad demandada por ser la parte vencida en el proceso y le fijó agencias en derecho.

RECURSO DE APELACIÓN

La parte **demandada**, inconforme con la decisión de primera instancia, interpuso recurso de apelación, en los siguientes términos²⁰:

Consideró que no se configuró el silencio administrativo positivo porque la resolución que resolvió el recurso se notificó dentro del término legal; que si bien dicho acto se envió a una de las sucursales de la actora, la cual hace parte integral de la sociedad, la notificación se cumplió pues se allegó copia auténtica del acto que resolvió de fondo la petición de la sociedad.

Adujo que es deber de los colaboradores de la sociedad dar aviso de la recepción de todos los documentos que lleguen a su nombre inherentes a la actividad comercial que desarrollan.

Indicó que la Administración, dentro del año previsto para el efecto, resolvió el recurso de reconsideración y dio a conocer esta decisión; que con la interposición del derecho de petición, la actora probó que conoció la citada resolución. Citó el artículo 72 del CPACA.

Se refirió a sentencias de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia sobre la notificación por conducta concluyente, para reiterar que la resolución se notificó el 7 de mayo de 2015, fecha desde la cual la sociedad conoció la decisión de la Administración. Y también aludió al artículo 194 del Código Sustantivo del Trabajo y a la sentencia C-1185 de 2000 de la Corte Constitucional, sobre unidad de empresa.

¹⁹ Exp. 20931

²⁰ Fls. 300 a 303 c.p.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La **demandante** solicitó corregir el error contenido en el parte resolutive de la sentencia de primera instancia en cuanto al número del oficio anulado²¹.

Indicó que lo afirmado en el recurso de apelación ratifica que el procedimiento de la Administración no correspondió al de la notificación personal sino al de la notificación por correo, no aplicable a las resoluciones que resuelven recursos de reconsideración.

Explicó que con el envío y entrega del acto en la recepción de una de las sedes de la sociedad, no se dio a conocer lo resuelto en éste, lo cual conllevó a que se produjera el efecto previsto en el artículo 72 del CPACA.

Reiteró que la notificación por conducta concluyente del acto que resolvió el recurso de reconsideración ocurrió el 1° de junio de 2015, cuando se radicó el derecho de petición en el que se solicitó la declaratoria del silencio administrativo positivo.

Solicitó, en caso de que se revoque la decisión de primera instancia, se atiendan los argumentos expuestos en la demanda en relación con la petición subsidiaria.

La **entidad demandada** reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación²².

El **Ministerio Público** solicitó confirmar la sentencia apelada²³.

Consideró, ante la ausencia de la notificación personal, que el recurso de reconsideración se resolvió de manera extemporánea razón por la cual operó el silencio administrativo positivo.

Resaltó que se deben aplicar las normas del procedimiento tributario municipal de Yumbo, las cuales son coincidentes con las del Estatuto

²¹ Fls. 320 a 328 c.p.

²² Fls. 335-338 c.p.

²³ Fls. 329 a 332 c.p.

Tributario Nacional, toda vez que es evidente la irregularidad en el proceso de notificación.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Decide la Sala sobre la legalidad de la Liquidación de Revisión 002 del 15 de abril de 2014, de la Resolución 0047 del 7 de mayo de 2015 y del Oficio 20151000223091 del 17 de junio de 2015, actos administrativos por medio de los cuales la Secretaría de Hacienda del Municipio de Yumbo, determinó el impuesto de industria y comercio por el año gravable 2011, vigencia fiscal 2012, y negó la declaratoria del silencio administrativo positivo solicitada por AUTOMOTORA NORTE Y SUR LTDA.

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, la Sala debe establecer si la Secretaría de Hacienda del municipio de Yumbo notificó en debida forma la Resolución 0047 del 7 de mayo de 2015, mediante la cual resolvió el recurso de reconsideración interpuesto por la sociedad demandante contra la liquidación de revisión que le determinó el impuesto de industria y comercio por el año gravable 2011, vigencia fiscal 2012.

La recurrente aduce que la resolución que resolvió el recurso de reconsideración se notificó dentro del término legal; que si bien dicho acto se envió a una de las sucursales de la actora, ésta hace parte integral de la sociedad, por lo que el acto de notificación se *materializó* pues se allegó copia auténtica de la resolución que resolvió de fondo la petición de la demandante.

Notificación de actos de la Administración Tributaria - Reiteración de jurisprudencia²⁴

La notificación de los actos administrativos es un elemento esencial del debido proceso que busca proteger el derecho de defensa y contradicción. La notificación garantiza que las actuaciones administrativas sean conocidas por los administrados, para que puedan controvertirlas a través de los recursos en sede administrativa o judicial, según sea el caso.

²⁴ Sentencias del 8 de septiembre de 2016, Exp. 18945, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, del 19 de octubre de 2017, Exp. 22283, C.P. Milton Chaves García y del 18 de octubre de 2018 Exp. 22099, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

El artículo 4° del Decreto 390 de 2013 del Municipio de Yumbo²⁵, dispuso que *«En lo no previsto en el presente Decreto, serán aplicables en el Municipio de Yumbo conforme a la naturaleza y estructura funcional de sus tributos, las normas del Estatuto Tributario Nacional sobre procedimiento, sanciones, declaración, recaudación, fiscalización, determinación, discusión, cobro, devolución y, en general la administración de las rentas municipales»*.

Por su parte, el artículo 12 del Decreto 390 de 2013 del Municipio de Yumbo, estableció que *«(...) Las providencias que decidan recursos se notificarán personalmente, o por edicto si el contribuyente, agente retenedor o declarante, no compareciere dentro del término de los diez (10) días siguientes, contados a partir de la fecha del aviso de citación (...)»*.

Así, por regla general, la notificación del acto que decide el recurso de reconsideración debe realizarse personalmente, con lo cual la notificación por edicto procede de forma subsidiaria.

Ahora bien, el artículo 11 del Decreto 390 de 2013 que incorporó el texto del artículo 564 del Estatuto Tributario, prevé que *«Si durante el proceso de determinación y discusión del tributo, el contribuyente, responsable, declarante o agente retenedor, señala expresamente una dirección para que se le notifiquen los actos correspondientes, la Administración deberá hacerlo en dicha dirección»*.

En consecuencia, durante el procedimiento de determinación o discusión del tributo, las notificaciones y citaciones en el municipio Yumbo, deben realizarse a la dirección que el contribuyente manifieste expresamente.

En relación con el **silencio administrativo positivo**, la Sala ha dicho²⁶ que se trata de un fenómeno en virtud del cual la ley contempla que, en determinados casos, la falta de decisión de la Administración frente a peticiones o recursos elevados por los administrados, tiene un efecto que puede ser negativo o positivo. En el caso del silencio positivo, el acto presunto hace que el administrado vea satisfecha su pretensión como si la autoridad la hubiera resuelto de manera favorable²⁷.

La configuración del silencio positivo genera un acto presunto que tiene que ser respetado por la Administración. En otras palabras, una vez se ha producido el silencio positivo, la Administración pierde competencia para decidir la petición o recurso respectivos.

²⁵ Por medio del cual se modifica y actualiza el régimen procedimental en materia tributaria para el Municipio de Yumbo, Valle del Cauca.

²⁶ Sentencia del 12 de noviembre de 2015, Exp. 20259, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

²⁷ Cfr. sentencias del 13 de diciembre de 2017, Exp. 21072, del 5 de abril de 2018, Exp. 21200 y del 18 de octubre de 2018, Exp. 22099, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, entre otras.

Así las cosas, como lo ha sostenido la Sección²⁸, para que se configure el silencio positivo se deben cumplir tres requisitos: i) que la ley le haya dado a la autoridad fiscal un plazo dentro del cual debe resolver la petición o el recurso; ii) que la ley contemple de manera expresa que el incumplimiento del plazo tiene efectos de silencio positivo; y iii) que la autoridad que estaba en la obligación de resolver, no lo haya hecho dentro del plazo legal. Respecto de este último requisito, se debe entender que dentro del plazo señalado no solo debe emitirse la decisión, sino «*notificarse en debida forma*».

El artículo 134 del Decreto 390 de 2013 del municipio de Yumbo establece:

«RECURSOS CONTRA LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. Sin perjuicio de lo dispuesto en normas especiales de este decreto, 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 el área de Rentas Municipales, procede el Recurso de Reconsideración».

Por su parte, los artículos 145 y 147 *ibídem* regulan el término para resolver el recurso de reconsideración y los efectos por no resolver dentro del término legal, así:

«ARTICULO 145. TERMINO PARA RESOLVER LOS RECURSOS. La Administración de Impuestos Municipales tendrá un (1) año para resolver los recursos de reconsideración o reposición, contado a partir de su interposición en debida forma.
ARTÍCULO 147. SILENCIO ADMINISTRATIVO. Si transcurrido el término señalado en el artículo 145 de este Decreto (...), el recurso no se ha resuelto, se entenderá fallado a favor del recurrente, en cuyo caso, la Administración, de oficio o a petición de parte, así lo declarará».

La normativa transcrita establece que la Administración cuenta con un (1) año para «resolver» el recurso de reconsideración o, de lo contrario, el recurso se entenderá fallado a favor del recurrente²⁹.

En ese sentido, la Sala precisó³⁰ que la expresión «resolver» a la que se refiere la Ley (Artículos 732 y 734 del Estatuto Tributario), es la «*notificada*

²⁸ Sentencia de 13 de septiembre de 2017, Exp. 21514, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

²⁹ En armonía con lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley 788 de 2002.

legalmente», vale decir, dentro de la oportunidad legal, ya que de otra manera no puede considerarse resuelto el recurso, como quiera que si el contribuyente no ha tenido conocimiento del acto administrativo, este no produce los efectos jurídicos correspondientes y, por tanto, no puede tenerse como fallado el recurso presentado³¹.

Además, la Sala, en oportunidad anterior, precisó que el plazo establecido para resolver el recurso de reconsideración es un término preclusivo, porque el artículo 734 del Estatuto Tributario establece que se configura el silencio administrativo positivo ante su incumplimiento. Al ser un término preclusivo, se entiende que al vencimiento del mismo, la autoridad fiscal pierde competencia para manifestar su voluntad y, en ese orden, el acto deviene en nulo³².

Así pues, por disposición de los artículos 145 y 147 del Decreto 390 de 2013 del municipio de Yumbo, el término de un año que tenía la entidad demandada para resolver el recurso de reconsideración, es un término preclusivo, por lo cual, si al vencimiento del mismo no fue resuelto, el municipio demandado pierde competencia para manifestar su voluntad y el acto deviene en nulo.

CASO CONCRETO

En el *sub examine* obra prueba de los siguientes hechos:

El 25 de abril de 2012, AUTOMOTORA NORTE Y SUR LTDA, presentó la declaración del impuesto de industria y comercio por el año gravable 2011, vigencia fiscal 2012, con un saldo a pagar de \$38.894.000³³.

El 22 de julio de 2013, la Secretaría de Hacienda Municipal profirió el requerimiento especial 005, por medio del cual propuso modificar la declaración presentada por la actora, para determinar un saldo a pagar de \$329.166.000³⁴. La demandante dio respuesta a este acto³⁵.

³⁰ Sentencia del 23 de junio del 2000, Exp. 10070, C.P. Delio Gómez Leyva, reiterada en las sentencias del 23 de agosto de 2002, Exp. 13829 C.P. María Inés Ortiz Barbosa y del 17 de julio de 2014, Exp. 19311, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

³¹ Sentencia del 12 de abril de 2007. Exp. 15532, C.P. María Inés Ortiz Barbosa.

³² Sentencia del 21 de octubre de 2010, Exp. 17142, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

³³ Fl. 8 c.p.

³⁴ Fls. 27 a 33 c.p.

³⁵ Fls. 34 a 41 c.p.

El 15 de abril de 2014, la Secretaría de Hacienda Municipal profirió la Liquidación de Revisión 002, en la cual confirmó las glosas propuestas en el requerimiento especial³⁶.

El 8 de mayo de 2014, la demandante interpuso recurso de reconsideración contra dicha liquidación e indicó que *«Para efectos procesales, la dirección en la cual recibiremos notificaciones es la Calle 13 N° 78ª 150 Cali, Valle del Cauca»*³⁷.

El 7 de mayo de 2015, por Resolución 0047, la Secretaria de Hacienda Municipal resolvió el recurso de reconsideración y confirmó el acto liquidatorio³⁸. Dicho acto se envió por correo el 8 de mayo de 2015 en una de las sucursales de la sociedad³⁹.

El 1° de junio de 2015, mediante escrito radicado con el número 20151000180122, la actora solicitó la declaratoria del silencio administrativo positivo⁴⁰.

El 17 de junio de 2015, por oficio 20151000223091, la Secretaría de Hacienda de Yumbo, negó la referida petición porque consideró que la notificación de la resolución que resolvió el recurso de reconsideración se efectuó de manera correcta pues *«si bien no se envió al domicilio principal, si se hizo en una de las instalaciones activas del contribuyente»*⁴¹.

Observa la Sala que la actora en el recurso de reconsideración expresó que *«Para efectos procesales, la dirección en la cual recibiremos notificaciones es la Calle 13 N° 78ª 150 Cali, Valle del Cauca»*, es decir, indicó una dirección procesal, porque contiene una manifestación *«expresa»* de que en esa dirección la demandante recibiría las notificaciones de los actos expedidos por la autoridad fiscal dentro del proceso de determinación.

En esas condiciones, el municipio demandado debió enviar la citación para notificar personalmente la resolución que resolvió el recurso de reconsideración, a la dirección informada en el recurso de reconsideración, esto es, a la *«Calle 13 N° 78ª 150 Cali, Valle del Cauca»*, lo cual no ocurrió, pues la misma entidad demandada reconoció *«que si bien se notificó a una de las sucursales la misma hace parte integral de la Sociedad Principal como es AUTOMOTORES NORTE Y SUR»*.

³⁶ Fls. 42 a 47 c.p.

³⁷ Fls. 50 a 61 c.p.

³⁸ Fls. 62 a 69 c.p.

³⁹ Fl. 62 c.p. Como constancia de recibido, se impuso un sello de la sociedad y se anotó el nombre *«Yesenia Leyton»*.

⁴⁰ Fls. 70 a 88 c.p.

⁴¹ Fls. 123 a 125 c.p.

Por lo anterior, la notificación por correo realizada el 8 de mayo de 2015 fue **irregular** y resulta ineficaz, así como violatoria del derecho de defensa y del debido proceso, con lo cual se entiende fallado favorablemente el recurso de reconsideración interpuesto por la demandante.

En consecuencia, teniendo en cuenta que el *a quo* solo declaró la nulidad del acto administrativo que negó el reconocimiento del silencio administrativo positivo, la Sala, conforme con lo establecido en el artículo 187 del CPACA⁴², modificará el numeral primero de la sentencia apelada, para declarar, además, la nulidad de los actos administrativos que determinaron el impuesto de industria y comercio por el año gravable 2011, vigencia fiscal 2012, a cargo de la actora. En lo demás, se confirmará.

Finalmente, se observa que, a la luz de los artículos 188 del CPACA y 365 (num.8) del CGP, no procede la condena en costas (agencias en derecho y gastos del proceso) por cuanto en el expediente no se encuentran pruebas que las demuestren o justifiquen.

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

FALLA

1. MODIFICAR el numeral primero de la sentencia del 25 de mayo de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. En su lugar, se dispone:

*«PRIMERO: **DECLARAR** la nulidad de la Liquidación de Revisión N° 002 del 15 de abril de 2014, de la Resolución N° 0047 del 7 de mayo de 2015 y del Oficio 20151000223091 del 17 de junio de 2015, proferidos por la Secretaría de Hacienda de Yumbo.*

2. CONFIRMAR en lo demás la sentencia apelada.

3. Sin condena en costas en esta instancia.

4. Reconocer personería al abogado Julián Arturo Polo Echeverri, como apoderado de la entidad demandada, en los términos del poder conferido, que obra en el folio 347 c.p.

⁴² Artículo 187 CPACA «... Para restablecer el derecho particular, la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas, y modificar o reformar estas.»

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

La presente providencia se aprobó en la sesión de la fecha.

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
CARVAJAL BASTO
Presidente de la Sección

STELLA

JEANNETTE

MILTON CHAVES GARCÍA
RAMÍREZ

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ