

JURISDICCION CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA - Está instituida para juzgar las controversias y litigios administrativas originadas en la actividad de las entidades públicas / ACTO ADMINISTRATIVO - Es la manifestación de la voluntad unilateral de la Administración para crear, modificar o extinguir una situación jurídica / ACTOS DEFINITIVOS - Son los actos demandables porque concretan la voluntad de la Administración / ACTO DEFINITIVO TRIBUTARIO - Es aquel que incorpora un pronunciamiento sobre la existencia, el obligado y la cuantía del tributo

La jurisdicción contencioso administrativa está instituida para juzgar las controversias y litigios administrativos originados en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado. Una de las formas en que se manifiesta la actividad de la Administración es a través de actos administrativos. El acto administrativo es aquel que exterioriza la manifestación de voluntad unilateral de la Administración para crear, modificar o extinguir una situación jurídica. La jurisdicción ejerce su control, para verificar su legalidad. Debe tenerse en cuenta que son demandables los actos definitivos, es decir, aquellos que concretan la voluntad de la Administración, porque no tiene sentido un pronunciamiento sobre aquellos actos que no deciden el asunto, como los de trámite, que se limitan a dar impulso a la actuación. Tratándose de la determinación tributaria, el acto administrativo definitivo es aquel que incorpora un pronunciamiento sobre la existencia, el obligado y la cuantía del tributo.

CADUCIDAD DE LA ACCION - Una vez producida no es posible iniciar nuevas actuaciones para reabrir términos / DERECHO DE PETICION - No puede convertirse en un recurso adicional para el agotamiento de la vía gubernativa / SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO - Para solicitar su declaratoria se deben demandar oportunamente los actos de liquidación y decisión del recurso / AGOTAMIENTO DE VIA GUBERNATIVA - No es posible reabirla interponiendo un derecho de petición

Se advierte que en este proceso la Administración se pronunció mediante la Liquidación Oficial 0113 de mayo 23 de 1994, objeto del recurso de reconsideración, resuelto mediante la Resolución No. 0164 de junio 16 de 1995 confirmando la anterior actuación. Estos actos debieron ser demandados dentro de la oportunidad establecida en la ley, toda vez que gozan de presunción de legalidad. Cumplido el término de caducidad de la acción, no es posible iniciar nuevas actuaciones para reabrir los términos, ni para controvertir otros actos, como en este caso a través de la solicitud para que se declara el silencio administrativo positivo, existiendo un pronunciamiento expreso por parte de la Administración que no fue objeto de controversia. De otra parte, la interposición de un derecho de petición no puede convertirse en un recurso adicional para el agotamiento de la vía gubernativa ni amplía el término previsto en la ley para acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa. Existen en la ley unos mecanismos específicos para hacer efectivos los derechos, para el reconocimiento del silencio administrativo, por lo que la Administración no puede caer en discusiones que, bajo otro pretexto, pretenden reabrir discusiones ya concluidas. Por lo expuesto, la Sala revocará la sentencia apelada y en su lugar se declarará inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejera ponente: LIGIA LOPEZ DIAZ

Bogotá, D.C., trece (13) de octubre de dos mil cinco (2005)

Radicación número: 05001-23-31-000-1999-01195-01(14820)

Actor: DISTRIBUCIONES SAVASCO S.A.

Demandado: DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES

Referencia: IMPUESTO RENTA.

## **FALLO**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la Sentencia de diciembre 15 de 2003, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Segunda de Decisión, mediante la cual se negaron las suplicas de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos expedidos por la DIAN que liquidaron el impuesto de renta a la Sociedad Distribuciones Savasco por el año gravable 1990.

## **ANTECEDENTES**

El 30 de abril de 1993, la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales de Medellín, expidió el Auto de inspección tributaria No.1-063-8-062 por medio del cual se ordenó practicar la investigación sobre el impuesto de renta a la sociedad actora por concepto del año gravable de 1990.

La División de Control y Penalización Tributaria expidió el Requerimiento Especial N° 1-063-7010105 de agosto 30 de 1993, el cual fue contestado por el demandante a través de escrito radicado bajo el N° 09901 de noviembre 30 de 1993.

La Administración local de Impuestos Nacionales de Medellín, profirió la Liquidación de Revisión No. 0113 de mayo 23 de 1994, mediante la cual se determinó el impuesto de renta correspondiente al año gravable de 1990 y se impuso sanción por inexactitud.

El 22 de julio de 1994 la actora presentó recurso de reconsideración contra la Liquidación Oficial mencionada, la cual fue confirmada por la Resolución No. 0164 de junio 16 de 1995, notificada por edicto desfijado el 21 de julio de 1995.

El 25 de junio de 1997, la sociedad actora elevó derecho de petición para que se declarara el silencio administrativo positivo respecto del recurso de reconsideración interpuesto, la Administración negó la petición a través de la Resolución No. 0008 de enero 26 de 1998, confirmando la actuación que resolvió el recurso de reconsideración.

La accionante interpuso recurso de reconsideración contra la decisión anterior bajo radicado No. 04299, resuelto por medio de la Resolución No. 0281 de noviembre 6 de 1998 notificada por edicto desfijado el 9 de diciembre de 1998, confirmando la actuación.

## **DEMANDA**

La sociedad DISTRIBUCIONES SAVASCO S.A. solicitó ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, la nulidad de la Resolución No. 0281 de noviembre 6 de 1998 y como restablecimiento del derecho declarar que operó el silencio administrativo positivo respecto del

recurso de reconsideración presentado el 22 de julio de 1994 contra la Liquidación Oficial de Revisión No. 0113 de mayo de 1994.

Indicó como normas violadas los artículos 565, 566, 732, 734 del Estatuto Tributario y 84 del Código Contencioso Administrativo por no haberse dado cumplimiento a los preceptos en ellas establecidos para garantizar el debido proceso.

Manifestó que presentó recurso de reconsideración contra la Liquidación de Revisión No. 0113, el 22 de julio de 1994. Conforme al artículo 732 del Estatuto Tributario, la Administración debía resolverlo y notificarlo dentro del año siguiente, so pena del silencio administrativo positivo, sin embargo dicha diligencia no se efectuó dentro del término previsto.

La Administración envió la notificación a una dirección que no correspondía a las efectivamente aportadas por la accionante, ya que la citación se envió a la Calle 51 No.64C - 34 Of. 222 y no a la Calle 51 No. 64C-34 Of. 403 o Carrera 43 No. 47-64 local 222 de la ciudad de Medellín, vulnerando con ello el artículo 29 de la Constitución Política y 563 del Estatuto Tributario.

Señaló que la Administración aplicó un concepto en el cual se manifestó que el error en el número de oficina resulta irrelevante, cuando el contribuyente no señala el número de oficina, local y apartamento. Para el actor esta doctrina no es aplicable al caso porque se indicó la dirección completa.

## **OPOSICIÓN A LA DEMANDA**

La representante judicial de la DIAN, se opuso a las suplicas de la demanda con base en los siguientes argumentos:

A pesar del error en el número de oficina, la citación para notificar la Resolución No.164 por medio de la cual se resolvió el recurso de reconsideración interpuesto por el accionante, se envió a la calle 51 no. 64C-34 el 20 de junio de 1995, sin que tuviera relevancia el número de oficina, toda vez que éste es un dato adicional que facilita la ubicación de la dirección, mas no hace parte de ella.

Consideró que la citación no se envió a un destino diferente, pues de lo contrario la correspondencia hubiera sido devuelta. Al no configurarse esta circunstancia la Administración dio por notificado el requerimiento, recurriendo a la notificación por edicto el 7 julio de 1995, una vez vencido el término para que el interesado compareciera a notificarse personalmente.

La Administración también notificó a la misma dirección el auto No. 0100 de agosto 18 de 1994 por medio del cual se inadmitió el recurso de reconsideración interpuesto contra la Liquidación de Revisión y para aquél momento la actora no alegó la indebida notificación, sino que subsanó el error que motivó la inadmisión, lo cual demuestra que la interesada tuvo conocimiento de los actos administrativos expedidos dentro del trámite y por lo tanto, no se puede declarar el silencio administrativo positivo, toda vez que la Resolución que resolvió el recurso de reconsideración fue expedida en tiempo.

Finalmente, para sustentar sus argumentos reiteró el concepto No. 30439 de mayo 16 de 1995, indicando que contrario a lo señalado por la Sociedad actora, es aplicable al caso de la referencia pues señala qué debe entenderse por "dirección".

## **SENTENCIA DEL TRIBUNAL**

El Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Segunda de Decisión, mediante providencia del 15 de diciembre de 2003, negó las pretensiones de la demanda.

Señaló, que el expediente reflejaba el cumplimiento normativo durante todo el trámite surgido a partir de la interposición del recurso de reconsideración, ya que se habían agotado los términos y modos de notificación establecidos.

Respecto de la Resolución que resolvió el recurso de Reconsideración No. 0164 del 16 de junio de 1995 consideró que fue notificada en debida forma a la dirección reseñada por la actora y ante su no comparecencia se acudió a la notificación por edicto conforme al artículo 565 del Estatuto Tributario dentro del término establecido. Por tanto, no era procedente declarar el silencio administrativo positivo.

## **RECURSO DE APELACIÓN**

La parte actora apeló el fallo de primera instancia, indicando que la notificación de la Resolución de Reconsideración vulneró su derecho al debido proceso, ya que fue notificada por edicto sin enviar previamente la citación a la dirección correcta para que se surtiera la notificación personal, reiterando los argumentos expuestos en la demanda.

## **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

La entidad demandada, solicitó confirmar la sentencia apelada, señalando que el Recurso de Reconsideración fue resuelto por la Administración dentro del término legal y a su vez fue notificado en debida forma, por lo cual no hay lugar a declarar la ilegalidad de los actos acusados.

Ratificó, que el aviso de citación para notificar la Resolución de Reconsideración fue enviado a la dirección Calle 51 No. 64 C -34 Of. 222 y no fue devuelto por el correo, observándose con ello que el envío fue válido, toda vez que dicha dirección correspondía a la informada por la actora en la declaración de renta presentada el 3 de junio de 1994, la cual seguía vigente por efectos de notificación hasta el 5 de septiembre de 1995.

La parte demandante y el Ministerio Público no se pronunciaron en esta oportunidad.

## **CONSIDERACIONES DE LA SECCIÓN**

De acuerdo con los términos del recurso de apelación interpuesto por la demandante, corresponde decidir sobre la legalidad de la actuación administrativa que modificó la declaración de renta presentada por la actora por el año gravable 1990.

La demandante solicita que se anule la Resolución No. 0281 del 6 de noviembre de 1998 y como restablecimiento del derecho declarar que operó el silencio administrativo positivo respecto del recurso de reconsideración presentado el 22 de julio de 1994 contra la Liquidación Oficial de Revisión No. 0113 de mayo de 1994.

La resolución acusada confirma la decisión negativa de la Administración en relación con la presentación de un derecho de petición donde la accionante solicita se declare el silencio administrativo positivo en relación con el recurso de reconsideración presentado contra la aludida Liquidación de Revisión.

La jurisdicción contencioso administrativa está instituida para juzgar las controversias y litigios

administrativos originados en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado. Una de las formas en que se manifiesta la actividad de la Administración es a través de actos administrativos.

El acto administrativo es aquel que exterioriza la manifestación de voluntad unilateral de la Administración para crear, modificar o extinguir una situación jurídica. La jurisdicción ejerce su control, para verificar su legalidad. Debe tenerse en cuenta que son demandables los actos definitivos, es decir, aquellos que concretan la voluntad de la Administración, porque no tiene sentido un pronunciamiento sobre aquellos actos que no deciden el asunto, como los de trámite, que se limitan a dar impulso a la actuación. En ese sentido ha señalado la Corporación:

"El acto administrativo debe contener una declaración; es su característica esencial la de exteriorizar una decisión de la Administración que cree, modifique o extinga una situación jurídica en relación con el administrado.

Queda, por lo tanto, tal noción reservada a las decisiones que por sí mismas generan efectos jurídicos para los terceros, resultando, en consecuencia, excluidos los actos que, no obstante producir efectos, incluso directos en el ámbito interno de la administración, carecen de tales consecuencias en el ámbito externo de ésta.

Dentro del trámite de la actuación administrativa, obviamente, se producen decisiones en relación con la adopción de diferentes etapas: probatoria, de alegaciones, de impugnación, etc. decisiones éstas que no tienen la virtualidad de definir la actuación en sí misma considerada sino que son de impulso procesal y, por ello, se les conoce con la denominación de actos de mero trámite que, por principio, no son demandables a no ser que con su expedición se impida al administrado continuar la actuación, tal como lo dispone la parte final del artículo 50 del C.C.A.

" (Subraya la Sala)

Tratándose de la determinación tributaria, el acto administrativo definitivo es aquel que incorpora un pronunciamiento sobre la existencia, el obligado y la cuantía del tributo.

El artículo 137 del Código Contencioso administrativo establece los requisitos de la demanda interpuesta ante la jurisdicción administrativa y dispone en su numeral 2º que debe contener lo que se demanda, esto es, las pretensiones que deben ceñirse a unos parámetros relacionados con el derecho de acción y que constituyen el objeto mismo de la demanda.

Dichos parámetros están consagrados en el artículo 138 ib, según el cual para que se configure la relación procesal deben demandarse, tanto el acto principal como las decisiones que lo modifican o confirman ya que ellos constituyen una unidad que materializa la voluntad de la Administración.

Se advierte que en este proceso la Administración se pronunció mediante la Liquidación Oficial 0113 de mayo 23 de 1994, objeto del recurso de reconsideración, resuelto mediante la Resolución No. 0164 de junio 16 de 1995 confirmando la anterior actuación. Estos actos debieron ser demandados dentro de la oportunidad establecida en la ley, toda vez que gozan de presunción de legalidad. Cumplido el término de caducidad de la acción, no es posible iniciar nuevas actuaciones para reabrir los términos, ni para controvertir otros actos, como en este caso a través de la solicitud para que se declare el silencio administrativo positivo, existiendo un pronunciamiento expreso por parte de la Administración que no fue objeto de controversia.

De otra parte, la interposición de un derecho de petición no puede convertirse en un recurso

adicional para el agotamiento de la vía gubernativa ni amplía el término previsto en la ley para acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa. Existen en la ley unos mecanismos específicos para hacer efectivos los derechos, para el reconocimiento del silencio administrativo, por lo que la Administración no puede caer en discusiones que, bajo otro pretexto, pretenden reabrir discusiones ya concluidas.

Por lo expuesto, la Sala revocará la sentencia apelada y en su lugar se declarará inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo.

El Magistrado Juan Ángel Palacio Hincapié manifestó estar impedido para conocer del presente proceso de conformidad con lo previsto en el numeral 2 del artículo 150 del Código de Procedimiento Civil.

Como quiera que la Sala encuentra procedente el impedimento, lo declarará separado del conocimiento del presente proceso.

En mérito a 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**

**ACÉPTASE** el impedimento manifestado por el Consejero JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ.

**DECLÁRASE** separado del conocimiento del presente proceso al Consejero JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ.

**REVÓCASE** la Sentencia de diciembre 15 de 2003, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Segunda de Decisión, en su lugar:

**DECLÁRASE** inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo por las razones expuestas en la parte motiva

**RECONÓCESE** como apoderada de la parte demandada a la abogada Flori Elena Fierro Manzano, en los términos del poder que obra a folio 101.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y publíquese.

Devuélvase al Tribunal de origen. Cúmplase.

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

LIGIA LÓPEZ DÍAZ      MARIA INES ORTIZ BARBOSA

HECTOR J. ROMERO DÍAZ

RAÚL GIRALDO LONDOÑO

Secretario



Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de agosto de 2019

