

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

**Bogotá, D. C., veintinueve (29) de abril de dos mil veinte (2020)**

**Radicación número: 85001 23 33 000 2017 00256 01 (24036)**

**Actor: ONOFRE GÓMEZ SALAMANCA**

**Demandado: MUNICIPIO DE YOPAL**

**Consejero ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**

**FALLO**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 26 de julio de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, que negó las pretensiones de la demanda y la condena en costas (f. 185).

**ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

Mediante Resolución nro. 04092, del 15 de septiembre de 2016 (págs. 75 y 76 del CD, f. 111), el municipio demandado libró mandamiento de pago al demandante, por la suma de \$303.844.000, correspondiente al valor determinado en la Resolución 2321, del 22 de mayo de 2014, correspondiente a la sanción por no declarar el ICA del año gravable 2010 (págs. 21 a 30 del CD, f. 111).

Contra el mandamiento de pago, el demandante formuló la excepción de falta de título ejecutivo. En sustento de esta, dijo que hubo indebida notificación de la resolución que resolvió el recurso de reconsideración contra el acto sancionatorio, por lo que debía reconocerse configurado el silencio administrativo positivo y, como consecuencia de ello, reconocerse que el recurso se entendería fallado a su favor (págs. 88 a 97 del CD, f. 111).

Por medio de la Resolución 10798, del 22 de junio de 2017, el acreedor declaró no probada la excepción propuesta y resolvió seguir adelante con la ejecución (págs. 98 a 109 del CD, f. 111). Tras la interposición del recurso de reposición (págs. 113 a 122 del CD, f. 111), el ente demandado confirmó el anterior acto, a través de la Resolución 12613, del 02 de agosto de 2017 (págs. 132 a 145 del CD, f. 111).

**ANTECEDENTES PROCESALES**

**Demanda**

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA, Ley 1437 de 2011), el demandante formuló las siguientes pretensiones (f. 3):

Como consecuencia de la presente demanda, solicito respetuosamente se declare lo siguiente:

Primera: la nulidad de las siguientes resoluciones:

1. Resolución 10798, del 22 de junio de 2017, por medio de la cual se deciden unas excepciones propuestas contra el Mandamiento de Pago nro. 04092, del 15 de septiembre de 2016, por concepto de la Resolución Sanción por no Declarar por el impuesto de industria y comercio del año gravable 2010.
2. Resolución 12613, del 02 de agosto de 2017, por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto dentro del proceso de cobro coactivo administrativo ICA 00056-2016.

Segunda: que a título de restablecimiento del derecho y como consecuencia de la

declaratoria de nulidad de los referidos actos administrativos se declaren probadas las excepciones propuestas.

Tercera: el levantamiento de las medidas cautelares decretadas, y la terminación y archivo del proceso de cobro coactivo adelantado por la Secretaría de Hacienda Municipal de Yopal.

A los anteriores efectos, sostuvo que se vulneraron los artículos 1, 25, 29, 34, 95, 209, 287 y 363 de la Constitución; 32 de la Ley 14 de 1983; 3.º de la Ley 1437 de 2011; 261 de la Ley 223 de 1995; el Estatuto Tributario, y el Acuerdo Municipal 013 de 2012. El concepto de violación se resume así (ff. 6 al 12):

Señaló que durante el año gravable 2010 realizó la venta ambulante de gaseosas en el municipio de Yopal; que, no obstante, no realizó el hecho generador del ICA, porque, según la Ley 14 de 1983 y el artículo 57 del Acuerdo 013 de 2012, para ser sujeto pasivo de este impuesto, es necesario que la actividad gravada sea realizada en un inmueble determinado, así sea de forma ocasional y, en este caso, la venta ocurrió en un vehículo.

Expuso que, en todo caso, existe falta de título ejecutivo, porque el municipio demandado omitió notificar personalmente la resolución que resolvió el recurso de reconsideración interpuesto contra la resolución sanción dentro del término legal, por lo cual, se configuró el silencio administrativo positivo, perdiendo eficacia jurídica el acto sancionatorio, debido a que el recurso se entendió resuelto a favor del demandante. Por la misma razón, también consideró que la irregularidad en la notificación del acto que desato el recurso conllevó a que se entendiera como no decidido y, en ese sentido, operaría una falta de ejecutoria del título ejecutivo.

### **Contestación de la demanda**

La entidad demandada contestó extemporáneamente la demanda (ff. 142 y 176 vto.).

### **Sentencia apelada**

El tribunal de primera instancia negó las pretensiones de la demanda. Al efecto consideró lo siguiente (ff. 176 al 185):

Explicó que en el procedimiento de cobro coactivo no es posible controlar aspectos que atañen a la legalidad del acto sancionatorio, pues este acto debe ser controvertido en un juicio aparte.

En relación con las excepciones que planteó la parte actora en la demanda, estimó que no se encontraban configuradas, dado que la citación para notificar personalmente el acto sancionador fue remitida a la dirección informada por el contribuyente —*diagonal 9 10 – 26 de Yopa*— y que, en esa misma dirección, fueron posteriormente notificados otros actos administrativos. Como la contribuyente no acudió a la práctica de la notificación personal, el municipio estaba facultado para emplear la notificación subsidiaria del edicto. Adicionalmente, puso de presente que el acto sancionatorio no fue demandado, por ende, adquirieron ejecutoria y pueden ser cobrados coactivamente.

Finalmente, no condenó en costas porque no advirtió una actuación temeraria del demandante.

### **Recurso de apelación**

El actor apeló la sentencia del *a quo*, con el fin de que se reconociera que hubo una indebida notificación del acto sancionador, que conforma el título de la obligación. A tal fin, señaló que el municipio no agotó el trámite de notificación personal de ese acto, procedimiento de notificación que era prevalente sobre el mecanismo subsidiario de notificación por edicto. Expuso que la omisión de notificación personal del mentado acto, trae consigo la configuración del silencio administrativo positivo, cuyos efectos derivan en la desaparición del título ejecutivo, por cuenta de que el recurso de reconsideración en el que se pedía la revocación de la sanción, se entiende resuelto a su favor (ff. 187 al 191). No insistió en los cargos relacionados con la falta de ejecutoria del título.

### **Alegatos de conclusión**

El demandante reiteró los argumentos formulados en la apelación (ff. 206 al 212).

Por su parte, el demandado manifestó que la citación de notificación personal de la resolución que resolvió el recurso de reconsideración fue enviada a la dirección informada por el propio contribuyente, esto es, al lugar correcto, de manera que, ante su devolución, la Administración quedó habilitada para llevar a cabo la notificación subsidiaria por edicto, como en efecto lo hizo. Sin perjuicio de ello, el municipio auditó el trámite del envío de la citación por correo y encontró que no hubo irregularidades (f. 205).

El Ministerio Público solicitó que se confirme la sentencia apelada, para lo cual, expuso idénticas

consideraciones que las señaladas por el tribunal y el demandado (ff. 213 al 217).

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

1- La Sala decide sobre la legalidad de los actos demandados, atendiendo al cargo de apelación formulado por la parte demandante contra la sentencia de primera instancia, que negó las pretensiones de la demanda. Concretamente, se establecerá si la presunta, indebida notificación del acto que desató el recurso contra la sanción impuesta al actor configuraría una falta del título ejecutivo. Además, si la eventual configuración de una indebida notificación conduciría a que en el procedimiento de cobro coactivo se reconozcan los efectos del silencio administrativo positivo que aduce el apelante.

Para dirimir esta controversia, debe precisarse que la única excepción que el apelante formuló contra el mandamiento de pago fue la falta de título ejecutivo y, además, en la apelación no se insistió en los cargos relacionados con la falta de ejecutoria del título, que, sea del caso indicarse, no hizo parte de las excepciones formuladas ante la Administración (art. 835 ET).

2- Ahora bien, de conformidad con el artículo 828 del ET, prestan mérito ejecutivo, entre estos los «*actos de la Administración de impuestos debidamente ejecutoriados, en los cuales se fijen sumas líquidas de dinero a favor del fisco nacional*». A su turno, el artículo 829 *ibidem* precisa que los actos administrativos de contenido tributario están ejecutoriados, entre otros eventos, «*cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso*».

La Sala ha dicho que el título ejecutivo está ejecutoriado cuando concluya toda discusión, bien sea administrativa o judicial, dado que está proscrito en el procedimiento de cobro retrotraer las oportunidades procesales para debatir cuestiones que debieron ser objeto de planteamiento en la vía administrativa, esto es, en el proceso de conformación del acto administrativo objeto de cobro coactivo (título ejecutivo) y, de igual manera, en el debate judicial que se pudo promover contra las irregularidades de los actos que constituyen el título de la obligación (sentencia del 09 de mayo de 2019, exp. 21819, CP: Julio Roberto Piza Rodríguez).

3- Según se deriva de la apelación, la alegación de la indebida notificación de la resolución que resolvió el recurso de reconsideración interpuesto contra la resolución sanción tiene como único propósito que se declare configurado el silencio administrativo positivo, pues, como lo reseña el demandante, ese reconocimiento implicaría que se tuviera resuelto a su favor el recurso que pretendía la revocatoria de la sanción impuesta y, con ello, la desaparición del título ejecutivo.

Aunque la indebida notificación es un aspecto que puede (y debiera) debatirse en el proceso judicial adelantado contra el título ejecutivo, la posición actual de la Sala determina que ese aspecto también puede ser objeto de verificación en el proceso administrativo de cobro coactivo, pero solo a efectos de establecer una eventual falta de ejecutoria del título ejecutivo (sentencias del 12 de diciembre de 2008, exp. 23288, CP: Stella Jeannette Carvajal Basto, y del 09 de mayo de 2019, exp. 21819, CP: Julio Roberto Piza Rodríguez).

Sin embargo, debe precisarse que en los eventos en que resulte probada la indebida notificación, esta no derivará en el reconocimiento de los efectos del silencio administrativo positivo, puesto que la prosperidad de alguna de las excepciones en el procedimiento coactivo (art. 831 ET) únicamente tienen como propósito impedir el cobro y la obtención del pago reclamado.

En efecto, según los términos del artículo 734 del ET, el silencio administrativo positivo debe ser declarado de oficio o a solicitud de parte, por la Administración, declaración que debe darse en el curso de una actuación administrativa distinta del proceso de cobro coactivo, de manera que, se reitera, no es este el escenario idóneo para pedir ese reconocimiento.

Con todo, debe precisarse también que la debida o indebida notificación del título ejecutivo es un aspecto que está relacionado con la falta de ejecutoria del título ejecutivo. Así lo ha entendido la Sala, que al efecto ha señalado que «*para que se pueda predicar la ejecutoria de un acto administrativo, necesariamente se parte del entendido de que dicho acto se notificó en debida forma al interesado y, por ende, se dio la oportunidad para que ejerciera el derecho de defensa y de contradicción interponiendo los recursos procedentes o los medios de control ante esta jurisdicción, para debatir la legalidad de dichos actos administrativos*» (sentencias del 30 de agosto de 2016, exp. 20541, CP: Jorge Octavio Ramírez Ramírez, del 12 de diciembre de 2008, exp. 23288, CP: Stella Jeannette Carvajal Basto, esta última reiterada en fallo del 09 de mayo de 2019, exp. 21819, CP: Julio Roberto Piza Rodríguez).

Lo anterior, por cuanto la indebida notificación que se plantea en el cobro no enervará la legalidad del título, sino meramente su fuerza ejecutoria a efectos de ser oponible y poder ejecutarse la obligación. Por ello, la Sala encuentra que en los términos en que se propuso la falta de título ejecutivo en la apelación, se puede observar con claridad que dicha excepción no depende de que

se demuestre la indebida notificación del acto que resolvió el recurso interpuesto contra la sanción, de manera que se encuentra razón suficiente para desestimar el cargo de apelación y, consecuentemente, confirmar la decisión de primer grado, según las consideraciones de esta instancia.

4- No se condena en costas (gastos o expensas del proceso y agencias en derecho), porque en el expediente no se probó su causación como lo exige el ordinal octavo del artículo 365 del Código General del Proceso, aplicable al caso concreto por expresa remisión del artículo 188 del CPACA.

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

#### **FALLA**

1- Por las razones expuestas en la presente providencia, **confirmar** la sentencia apelada.

2- Sin condena en costas en esta instancia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese. Devuélvase al tribunal de origen. Cúmplase.

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

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**  
Presidenta de la Sala

**MILTON CHAVES GARCÍA**

**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**