

REPÚBLICA DE COLOMBIA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN No. 1 DE ORALIDADMagistrado Ponente: Dr. **FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**Tunja, **23 MAY 2017****REFERENCIAS**

Asunto : **OFERTA DE REVOCATORIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEMANDADOS**
Expediente No. : 150012333000201500302-00
Demandante : BAKER HUGHES DE COLOMBIA
Demandado : MUNICIPIO DE PAYA.

Procede la Sala a impartir aprobación de la oferta de revocatoria de los actos administrativos demandados que fue presentada por el apoderado de la parte demandada, en audiencia inicial en fase de alegaciones y juzgamiento celebrada el día 09 de mayo de 2017.

I. ANTECEDENTES

1.- Mediante escrito del 13 de marzo de 2015, la Compañía Baker Hughes de Colombia por intermedio de apoderado judicial, formuló demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra el municipio de Paya, solicitando que se declarara la nulidad de la Liquidación Oficial de Revisión No. L.A. 007-2011, así como de la Resolución del 28 de noviembre de 2014 por medio de la cual se resolvió el recurso de reconsideración interpuesto en contra de la primera; y a título de restablecimiento del derecho solicitó se declarara la ocurrencia del silencio administrativo positivo, y que se restableciera el derecho que le asiste a la demandante declarando la firmeza de la declaración privada del impuesto de industria y comercio correspondiente al año gravable 2009.

2.- Una vez admitida la demanda y contestada por el municipio de Paya, mediante auto del 06 de marzo de 2017, el Magistrado Sustanciador fijó el día 18 de abril de 2017 para efectos de llevar a cabo audiencia inicial, diligencia dentro de la cual se evacuaron las

etapas procesales. Sin embargo, al llegar a la etapa de conciliación, el Despacho hizo un llamado al municipio de Paya para que de acuerdo con el parágrafo del artículo 95 del C.P.A.C.A., se hiciera el examen de la posibilidad del ofrecimiento de revocatoria de los actos administrativos demandados, si a juicio del ente territorial este mecanismo de solución de conflictos resultaba procedente en el sub lite. (Fls. 303-309)

3.- Conforme a la anterior invitación, el apoderado del ente territorial demandado solicitó que se postergara la continuación de la audiencia a efectos de poner en conocimiento del Comité de Conciliación dicha posibilidad, petición que fue compartida por la parte demandante y el señor agente del Ministerio Público, razón por la cual, mediante auto dictado en la misma diligencia el Despacho suspendió el desarrollo de la misma y señaló como nueva fecha para su continuación el día 09 de mayo de 2017 a las 10:00 a.m. (Fls. 303-309)

4.- Llegado el día y la hora señalada anteriormente, el Despacho le concedió, en primer lugar, el uso de la palabra al apoderado del municipio de Paya, quien presentó el Acta No. 006 de fecha 05 de mayo de 2017, por medio de la cual el Comité de Conciliación y Defensa Judicial del ente territorial demandado, recomendó presentar formula de arreglo consistente en la revocatoria directa de los actos administrativos acusados. (Fl. 316-321)

5.- Finalmente, una vez se le corrió traslado del Acta 006 del 05 de mayo de 2017 a las demás partes procesales, estas consintieron en estar de acuerdo con la fórmula de arreglo plasmada en la misma. (FL. 313-315)

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Vistos los antecedentes, procederá la Sala a resolver lo que en derecho corresponda, respecto de la aprobación o no del ofrecimiento de revocatoria directa de los actos administrativos demandados que fue presentada por el municipio de Paya a través de su apoderado judicial.

2.1 Del ofrecimiento de revocatoria de los actos administrativos demandados presentado por el municipio de Paya.

En audiencia del 09 de mayo de 2017, celebrada por el Magistrado Ponente, el apoderado del municipio de Paya presentó el Acta 006 del

05 de mayo de 2017, por medio de la cual el Comité de Conciliación y Defensa Judicial del ente territorial demandado, recomendó el ofrecimiento de revocatoria de los actos administrativos acusados, atendiendo a las irregularidades que se presentaron en la notificación de algunos de los mencionados actos administrativos. Al respecto, sostuvo:

"Según el contenido de la demanda, se nos vincula como una de las entidades responsables de la determinación y Cobro de la Liquidación Oficial de Revisión, numero L.A-007-2011, procedimiento en el cual se notificó en debida forma el Requerimiento especial correspondiente frente a la Liquidación privada presentada por el contribuyente demandante, en el año 2010.

Posterior al Requerimiento Especial, fue notificada en el mes de Diciembre del año 2011, la Liquidación Oficial de Revisión, en la cual materializamos las detecciones de falencias encontradas en la liquidación privada, soportadas todas ellas en documentos probatorios que como se dijo, suministró la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la operadora Hocol hoy Equion.

La Liquidación Oficial de Revisión fue recurrida en reconsideración el día 06 de febrero de 2012 ya en desarrollo de la nueva administración 2012-2015, recurso que fue interpuesto dentro del término legal, y que por circunstancias que desconocemos no fue resuelto dentro de los límites procedimentales establecidos en el estatuto Tributario Artículo, 732.

Transcurrido el tiempo para contestar el recurso de reconsideración del Artículo 732 del Estatuto Tributario (un año), la administración no se pronunció, es decir no resolvió ni favorable o desfavorablemente el recurso, por ello, radicarón en el mes de abril del año 2013, Derecho de Petición, cuya solicitud estaba encaminada a la declaratoria del fenómeno del silencio administrativo positivo, según el hecho número 17 de la demanda, solicitud que al parecer fue contestada el día 29 de agosto de 2012, según el hecho número 18 de la demanda.

Con posterioridad a la circunstancia descrita en el ítem inmediatamente anterior, nuevamente se radicarón derechos de petición y solicitud de revocatoria directa, actos que fueron contestados en el mes de diciembre del año 2014, con fundamento en la contestación se radico la demanda de la referencia.

Se puso en consideración de los asistentes lo sucedido en la Audiencia Inicial desarrollada en el mes de marzo de 2017, analizados cada una de las circunstancias que conforman la demanda, se pone en consideración del comité que pueden existir situaciones derivadas de la notificación de actos administrativos a los demandantes en las cuales se pudieron incurrir en yerros que afectan los derechos y garantías fundamentales de la parte actora, en consecuencia pudieron haber nacido a la vida jurídica carentes de los elementos de legalidad que lo sostengan con posibilidad de éxito en el control de legalidad relacionado con la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

Al no haber seguridad jurídica plena de que los actos administrativos nacieron a la vida jurídica sin vicios, además de las notificaciones que en el año 2012 se hicieron de los mismos a las partes demandante, es posible contemplar la posibilidad de ofrecer la revocatoria directa de los actos administrativos..."

Por los argumentos expuestos anteriormente, el Comité de Conciliación y Defensa Judicial del municipio de Paya realizó las siguientes consideraciones:

"1. Del análisis de los hechos pruebas y pretensiones, se concluye que hay posibilidad de éxito para el demandante, en atención a las consideraciones previamente relacionadas en el presente documento.

2. Una vez verificado y establecido lo anterior, atendiendo a las consideraciones hechas en los literales anteriores, la Administración municipal autoriza al Representante Judicial del Municipio que en audiencia proponga como fórmula de arreglo, la revocatoria directa de la Liquidación Oficial de Revisión 007-2011 notificada el día 13 de diciembre de 2011 y la Resolución de fecha 28 de noviembre de 2014 expedida por la Tesorería Municipal, siempre y cuando la parte actora renuncie a cualquier acción judicial de carácter indemnizatorio en contra del municipio, como quiera que las circunstancias que dan origen a la demanda se presentan en el curso de dos administraciones totalmente independientes, con la salvedad que la actual administración Municipal ha desembargado de manera oportuna los recursos que por orden de la Tesorería mantenía embargados desde el mes de marzo del año 2012.

3. Se recomienda a discreción del señor Alcalde, conciliar y estar atento a la actividad Jurídica en defensa del Municipio."

2.2 De la oferta de revocatoria.

Debe señalarse que la figura jurídica de la revocatoria directa fue instituida por primera vez dentro del ordenamiento jurídico colombiano, en el artículo 21¹ del Decreto Ley 2733 de 1959, y posteriormente en los artículos 69 a 74 del antiguo C.C.A.

De la lectura de los artículos antes mencionados, se establece que la revocatoria directa fue concebida como una prerrogativa de control de la misma administración sobre sus actos, con el propósito de corregir en forma directa, las actuaciones contrarias a la Constitución, la ley y los derechos fundamentales, prerrogativa que de igual manera fue instituida con el propósito de que los particulares puedan acudir ante las autoridades administrativas que expidieron un acto, a sus

¹ **Art. 21.** Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido, o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

- a) Cuando sea manifiesta su oposición con la Constitución o la ley;
- b) Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él;
- c) Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

superiores jerárquicos o funcionales, para que lo modifiquen o deroguen atendiendo a la causal que se invoque en cada caso.

En ese sentido, el artículo 69 del antiguo C.C.A. disponía como causales de revocatoria directa de los actos administrativos los siguientes: *i)* cuando se manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley, *ii)* cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él y *iii)* cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona; facultades que estaban radicadas exclusivamente en la misma autoridad administrativa que lo había proferido o en su superior jerárquico, petición que por demás procedía de oficio o a petición de parte.

Por otro lado, el artículo 70 de la misma codificación establecía lo relacionado con la improcedencia de la revocatoria directa, en los eventos en los cuales el peticionario hubiere ejercido los recursos en vía gubernativa, lo cual implicaba que existía incompatibilidad entre la procedencia de la revocatoria con el agotamiento de la vía gubernativa, por cuanto se consideraba que la administración ya había tenido la posibilidad de enmendar los posibles yerros de su actuación al resolver los mencionados recursos.

En lo que respecta a la oportunidad para su presentación, el artículo 71 *ibídem*, señalaba que la misma podía cumplirse en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme o aun cuando se hubiere acudido a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, siempre que en este último caso no se hubiere dictado auto admisorio de la demanda.

Posteriormente, con la entrada en vigencia del actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, el instituto de la revocatoria directa de los actos administrativos siguió conservando varios de los aspectos señalados en el antiguo Decreto 01 de 1984. Sin embargo, también debe señalarse que se introdujeron importantes modificaciones, tal como a continuación se pasa a explicar.

En primer lugar, en lo que respecta a las causales de revocatoria de los actos administrativos, el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 señala que los actos administrativos deben ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, lo cual implica una importante modificación al artículo 69 del antiguo C.C.A, como quiera que permite que el superior funcional pueda revocar actos administrativos proferidos por sus inferiores, superando de esta manera la noción del inmediato superior jerárquico.

Conforme a lo anterior, no cabe duda de que conforme a la redacción del mencionado artículo, la competencia corresponde tanto a quienes dentro de la organización administrativa a la que pertenece la autoridad emisora del acto tienen un grado de superioridad (superior jerárquico), como a las autoridades externas a dicha organización administrativa, las cuales tienen competencia para decidir recursos de apelación (superior funcional).

Por su parte, en lo que respecta a las causales o razones para que la misma entidad pueda eliminar sus propios actos, debe señalarse que el artículo 93 del C.P.A.C.A. reitera las mismas causales que se han utilizado tradicionalmente y que eran señaladas en el artículo 69 del antiguo Decreto 01 de 1984.

Entre las causales, se encuentra en primer lugar, *"cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley"*, lo que implica la violación por parte del acto administrativo de las normas superiores a las cuales se encuentra sometido, en otras palabras, podría señalarse que se trata de una causal de ilegalidad, sin que en ningún momento se esté facultando a la propia administración para anular sus propios actos, como quiera que la anulación es una facultad propia de los jueces.

En lo que respecta a la segunda causa *"cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él"*, lo cual significa que el acto administrativo deja de satisfacer el interés general, como sucedería con el cambio de las circunstancias de hecho o de derecho por motivos de conveniencia.

Frente a la tercera causal, *"cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona"*, implica una situación de injusticia que no puede confundirse con la primera de las causales, teniendo en cuenta que en este caso se trata de un asunto de equidad.

Por otro lado, en lo que respecta a la improcedencia de la revocatoria directa de los actos administrativos, el artículo 70 del antiguo C.C.A. señalaba que no podía solicitarse en los eventos en que el peticionario hubiere hecho uso de los recursos administrativos, situación que cambió con el artículo 94 del actual C.P.A.C.A., como quiera que en esta última codificación tal prohibición se mantiene únicamente en los eventos en que la solicitud sea efectuada a petición de parte y con fundamento en la causal primera, así como cuando el peticionario invoque la misma causal en los eventos en que haya transcurrido el plazo de caducidad para el ejercicio del medio de control respectivo.

Lo anterior implica que la revocatoria directa a solicitud de parte, procede cuando se invoque la causal primera siempre y cuando el peticionario no hubiere hecho uso de los recursos administrativos o si se encuentra dentro del término para ejercer oportunamente el medio de control. De igual manera, procederá la revocatoria de los actos administrativos a solicitud de parte, así se hayan interpuesto los recursos administrativos cuando se invoquen las causales segunda y tercera.

Por otro lado, siempre procederá dicha solicitud cuando se inicie de oficio por parte de la autoridad que profirió el respectivo acto administrativo o por su superior jerárquico o funcional.

Ahora bien, en lo relacionado con la oportunidad para presentar la revocatoria, se debe recordar que el artículo 71 del antiguo C.C.A. señalaba que se podría solicitar incluso si el interesado había acudido al control judicial, *"siempre que en este último caso no se hubiere dictado auto admisorio de la demanda"*, mientras que el artículo 95 de la Ley 1437 de 2011 da la misma oportunidad *"siempre que no se hubiere notificado auto admisorio de la demanda"*. Igualmente, la nueva codificación redujo el término con que cuenta la Administración para resolver la solicitud de revocatoria de (3) meses a dos (2) meses.

Finalmente, debe señalarse que el parágrafo del artículo 95 del C.P.A.C.A trajo quizás la modificación más importante en la materia, en la medida en que la misma constituye una excepción a la idea de que la administración pierde competencia para solicitar o resolver la solicitud de revocatoria de actos administrativos hasta antes de que se le notifique el auto admisorio de la demanda, extendiéndose dicha oportunidad al curso de un proceso judicial y siempre y cuando no se hubiere dictado sentencia de segunda instancia.

En efecto, debe advertirse que dicha posibilidad en vigencia del Decreto 01 de 1984 resultaba impensable, como quiera que la oportunidad para hacerlo, sólo se extendía hasta antes de que se hubiere dictado el auto admisorio de la demanda.

Así las cosas, según el parágrafo del artículo 95 del C.P.A.C.A., el procedimiento tendiente a llegar a un arreglo directo entre la administración y el demandante sobre los efectos del respectivo acto administrativo, puede llevarse en cualquier momento antes de que se dicte sentencia de segunda instancia. Además, dicho procedimiento puede iniciarse de oficio por la autoridad demandada, a petición del interesado demandante o a petición del Ministerio Público.

En caso de que se inicie de oficio, deberá formularse de forma directa oferta de revocatoria previo concepto favorable del Comité de Conciliación de la respectiva entidad, la cual debe ser presentada ante el juez administrativo que conoce del proceso judicial donde se encuentra en discusión la legalidad de los respectivos actos administrativos.

Respecto a la novedad introducida por el legislador en el párrafo del artículo 95 del C.P.A.C.A, el H. Consejo de Estado, señaló:

*"En cuanto al párrafo del artículo 95 de la ley 1437 de 2011, debe decirse que éste introduce la figura de "la oferta de revocatoria de los actos administrativos impugnados" según la cual, de oficio, a petición de parte o del Ministerio Público las autoridades demandadas podrán formular una oferta tendiente a revocar los actos administrativos, impugnados en sede judicial la que, previa revisión del juez Contencioso Administrativo, será puesta en conocimiento del demandante quien deberá manifestar si la acepta, evento en el cual el proceso se dará por terminado."*²

2.3. De la revocatoria de los actos administrativos de carácter tributario.

Tal como se mencionó líneas atrás, cuando la solicitud de revocatoria directa sea a petición de parte y para ello se invoque la causal primera del artículo 93 del C.P.A.C.A., esto es, por razones de ilegalidad o inconstitucionalidad, dicha solicitud sólo procederá siempre y cuando el peticionario no haya interpuesto los recursos de ley y que no haya operado la caducidad de la acción, en los términos del artículo 94 *ibídem*, limitación que tal como ya se vio, no opera en los eventos en que el ofrecimiento se haga en sede judicial.

De igual manera, admite que la revocatoria directa pueda formularse de oficio, aun cuando se haya acudido a la Jurisdicción de lo contencioso Administrativo siempre y cuando no se haya notificado auto admisorio de la demanda. Pero al mismo tiempo, autoriza que en el curso de un proceso judicial de oficio o a petición del interesado o del Ministerio Público, las autoridades administrativas demandadas puedan formular oferta de revocatoria de los actos administrativos demandados, tal como lo dispone el párrafo del artículo 95 del C.P.A.C.A.

Por su parte, el artículo 736 del Estatuto Tributario regula el tema de la revocatoria directa en los siguientes términos:

² Consejo de Estado, Sección Segunda – quince (15) de agosto de dos mil trece (2013). - Radicado: 25000-23-25-000-2006-00464-01 (2166-07) - C.P. Gerardo Arenas Monsalve.

"Artículo 736. REVOCATORIA DIRECTA. Solo procederá la revocatoria directa prevista en el Código Contencioso Administrativo, cuando el contribuyente no hubiere interpuesto los recursos por la vía gubernativa.

Conforme a lo anterior, dicha norma regula las solicitudes de revocatoria directa, es decir, las presentadas por los contribuyentes-declarantes, sin que la norma se refiera a las presentadas por la misma Administración tributaria.

Así las cosas, al hacer una interpretación adecuada de la norma que se acaba de transcribir, resulta evidente que al referirse la misma a la revocatoria por solicitud de parte, el ejercicio oficioso por parte de la Administración deberá regirse por las normas generales, en este caso, las contenidas en los artículos 93 a 97 del C.P.A.C.A, en otras palabras, la limitante a que hace referencia el artículo 736 del E.T. referente a la interposición de los recursos administrativos para efectos de la revocatoria directa por ilegalidad, sólo aplica en los casos en que medie solicitud de parte, más no cuando la misma se efectúe de manera oficiosa, y mucho menos cuando se trate del ofrecimiento en sede judicial.

Al respecto, el H. Consejo de Estado, señaló:

"De acuerdo con las anteriores premisas, debe concluirse que, en materia tributaria:

- a) Al armonizar el artículo 736 del estatuto tributario, con la regla general prevista en el artículo 94 de la Ley 1437 -antes 70 del C.C.A.-, se impone afirmar que esa limitante -el ejercicio de los recursos gubernativos- para efectos de la revocatoria directa por ilegalidad sólo se aplica en los casos en que medie solicitud de parte.*
- b) Si la revocatoria por razones de mérito es provocada por solicitud de parte, tampoco opera la limitación sobre el ejercicio de los recursos gubernativos, dado el claro tenor literal del artículo 94 del C.P.A.C.A.*
- c) Cuando se trate de revocatoria de oficio por ilegalidad o conveniencia, no se enerva la facultad o potestad de la Administración, por el ejercicio o no de los recursos gubernativos.*

En ese orden de ideas, con la precisión hecha, se entiende la regla de que sólo en el caso de revocatoria de actos por ilegalidad a solicitud del interesado, opera la limitante expuesta -el ejercicio de los recursos gubernativos; artículo 94 del C.P.A.C.A-, aplicable en materia impositiva conforme al artículo 736 del estatuto tributario.

En el caso de la revocatoria de oficio, por ilegalidad del acto, no existiría esa condición, con la salvedad que surge de la obligación del consentimiento previo del interesado, conforme al artículo 97 ibídem y a la limitante temporal del artículo 95 ibídem.

Conviene advertir que si la revocatoria directa de un acto de la administración tributaria ocurre por razones de oportunidad, merito o conveniencia, esta es procedente así el peticionario haya interpuesto recursos o haya operado la caducidad de la acción, ya que la revocatoria por dichas causales puede ser declarada en cualquier momento.”³

2.4. Del caso concreto.

Para el caso en estudio, se advierte que a través del Acta No. 005 el Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Municipio de Paya, autorizó al representante judicial para que propusiera como fórmula de arreglo judicial el ofrecimiento de la revocatoria directa de la Liquidación Oficial de Revisión 007-2011 así como de la Resolución del 28 de noviembre de 2014, al considerar que dichos actos administrativos fueron expedidos de manera irregular, esto es, contrariando la constitución y la ley. Lo anterior conforme a los siguientes argumentos.

La parte demandada señaló que pese a que en el desarrollo del procedimiento administrativo tributario, la actora interpuso dentro del término legal recurso de reconsideración en contra de la Liquidación Oficial de Revisión No. L.A 007, lo cual sucedió el día 06 de febrero de 2012, este no fue resuelto dentro del plazo señalado por el artículo 732 del E.T. por circunstancias que desconocen, teniendo en cuenta que la mencionada liquidación fue recurrida en la anterior administración 2012-2015.

Que atendiendo a que la administración no se pronunció dentro del término que tenía para resolver el mencionado recurso de reconsideración, esto es, dentro del año siguiente a su interposición, la parte actora presentó varios derechos de petición solicitando la configuración del silencio administrativo positivo, así como la revocatoria de los mencionados actos administrativos, peticiones que fueron contestadas sólo hasta diciembre del año 2014, esto es, por fuera del término legalmente establecido.

Conforme a la situación fáctica descrita, mencionó que al interior del Comité de Conciliación del ente territorial demandado, se analizó cada una de las circunstancias señaladas, llegando a la conclusión que se presentaron varias irregularidades en la notificación de los actos administrativos demandados, yerros que pudieron afectar los derechos y garantías fundamentales de la parte actora, por lo cual consideraron que los mimos nacieron a la vida jurídica con ausencia de los elementos de legalidad, lo cual daría la posibilidad de éxito en

³ Consejo de Estado, Sección Cuarta – quince (15) de abril de dos mil quince (2015). - Radicado: 76001-23-31-000-2009-00555-01 (19483) - C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

lo relacionado con la prosperidad de las pretensiones de la demanda que actualmente cursa en este Tribunal.

De igual manera, mencionaron que la parte actora allegó al proceso varios elementos de prueba que al ser analizados por el Comité de Conciliación, advierte que existe la posibilidad de que se demuestre la responsabilidad del ente territorial en los hechos mencionados en la referida demanda.

Así las cosas y para el caso en estudio, se debe advertir que aunque el Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Municipio de Paya no precisó la causal por la cual presenta la fórmula de arreglo consistente en la revocatoria directa de los actos demandados, del análisis a los argumentos contenidos en el Acta 006 del 05 de mayo de 2017, se vislumbra fácilmente que en la misma se invoca la primera causal del artículo 93 del C.P.A.C.A, esto es, por ilegalidad e inconstitucionalidad de los actos demandados, como quiera que los mismos fueron notificados de forma extemporánea originando la configuración del silencio administrativo positivo, y con ello, dando lugar a una alta probabilidad de prosperidad de las pretensiones de la demanda.

En ese sentido, una vez advertido que el municipio de Paya invoca la causal primera del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 para efectos de presentar oferta de revocatoria de los actos administrativos demandados, se podría concluir inicialmente que dicha oferta resultaría improcedente al tenor de lo señalado en el artículo 94 *ibídem* en concordancia con el artículo 736 del E.T., teniendo en cuenta que cuando se alude a la mencionada causal, se hace necesario que el peticionario no haya interpuesto los recursos administrativos para su procedencia.

No obstante lo anterior, debe precisarse, tal como se mencionó líneas atrás, que dicha limitante opera únicamente en los eventos en que la revocatoria directa se hace a solicitud de parte, más no de manera oficiosa como ocurrió en el asunto en estudio. Razón por la cual, dicha condición de procedencia no resulta aplicable al caso de la referencia, pues vuelve y se reitera que el mencionado ofrecimiento de revocatoria fue propuesto de manera oficiosa por la entidad territorial demandada.

Así las cosas, la Sala pasa a examinar si dentro del asunto en estudio el Municipio de Paya resolvió dentro del término establecido por la ley, el recurso de reconsideración que fue presentado por Baker Hughes de Colombia en contra de la Liquidación Oficial de Revisión, o si por el contrario, se configuró en favor de la compañía demandante el fenómeno del silencio administrativo positivo, lo anterior teniendo en

cuenta que éste es el motivo principal por el cual el ente territorial demandado considera que los actos administrativos acusados fueron expedidos de manera irregular, y por el cual presenta el ofrecimiento de revocatoria de los mismos.

Del fenómeno del silencio administrativo positivo en materia tributaria.

Se debe señalar que el E.T. contempla el silencio administrativo en favor del contribuyente y como una sanción para la autoridad tributaria, el cual se produce cuando esta última: *i)* omite resolver un recurso de reconsideración o de reposición que es presentado en debida forma, *ii)* resuelve el recurso de reconsideración con posterioridad al término preclusivo señalado en la ley, o *iii)* notifica la resolución del recurso de reconsideración con posterioridad al término preclusivo determinado por la norma aplicable.

Conforme a lo anterior, ante la configuración de cualquiera de los supuestos señalados anteriormente, se genera para el recurrente que el recurso de reconsideración debidamente presentado, se entienda fallado a su favor.

En efecto, el artículo 734 del E.T. señala lo siguiente:

"ARTICULO 734. SILENCIO ADMINISTRATIVO: *Si transcurrido el término señalado en el artículo 732, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, 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".*

Por otro lado, el artículo 732 del Estatuto mencionado anteriormente señala que *"La Administración de Impuestos tendrá un (1) año para resolver los recursos de reconsideración o reposición, contado a partir de su interposición en debida forma"*.

Conforme a la norma que se acaba de transcribir, resulta claro que la administración tributaria cuenta con un término preclusivo para proferir y notificar la resolución que resuelve el recurso de reconsideración, en este caso, un (1) año contado a partir de su interposición en debida forma pues de lo contrario, es decir, ante la omisión de resolver y notificar el recurso de reconsideración dentro del año siguiente, opera el silencio administrativo positivo a favor del recurrente, es decir, se entenderá que dicho recurso fue resuelto en favor de este último.

Al respecto, el H. Consejo de Estado ha señalado:

"De acuerdo con las normas anteriores, la Administración dispone de un año para resolver el recurso de reconsideración, contado a partir de su

interposición en debida forma. Si transcurrido este término el recurso no ha sido resuelto, se entiende fallado a favor del recurrente. Es decir, se configura el silencio administrativo a favor del contribuyente..."⁴

En concordancia con lo anterior, el numeral 3 del artículo 730 del E.T., establece que es nula la resolución que decide el recurso de reconsideración cuando se notifica de manera extemporánea, en atención a la pérdida de competencia temporal que se genera sobre la administración para pronunciarse sobre los recursos e incluso para liquidar o modificar las declaraciones privadas.

Ahora bien, en relación con el correcto entendimiento de la interposición del recurso de reconsideración en debida forma, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo ha indicado que éste debe corresponder a la fecha de su interposición, tal como lo señala el artículo 732 del E.T., es decir, al momento en que el contribuyente presenta el recurso ante la administración Tributaria. Al respecto dicha Corporación señaló:

"Para efectos de la operancia del silencio administrativo, que en materia tributaria tiene efectos positivos como lo establece el artículo 734 del Estatuto Tributario, este surte efectos si la administración no ha resuelto en el término de un año los recursos de reconsideración o reposición, a partir de su interposición en debida forma, interposición que no puede entenderse surtida con el auto de trámite que admite el recurso gubernativo, porque de haber sido así el legislador lo habría expresado en forma concreta, sino en el momento en que en efecto se interpone ante la Administración, con el cumplimiento de todas las formalidades, como diáfananamente se desprende de los artículos 732 y 734 del Estatuto Tributario, normas que por su claridad no admiten razonamientos adicionales a los en ellas consagrados para interpretarlas. Esto es, si la norma establece claramente que el término se cuenta a partir de la interposición del recurso en debida forma, no es necesario acudir a criterios adicionales para conocer cuando se interpuso el recurso en debida forma, como quiera que la interposición se surte ante la Administración, y en debida forma significa que el recurso acredite todos los requisitos exigidos por la ley..."⁵.

Conforme a lo anterior, se advierte que la interposición del recurso de reconsideración en debida forma, ha de entenderse en el momento en que el mismo es presentando por el contribuyente ante la Administración Tributaria acreditando los requisitos exigidos por la ley, en este caso, los señalados por el artículo 722 del E.T. el cual señala los requisitos que debe reunir el escrito contentivo del recurso de reconsideración, entre ellos: *i)* que se formule por escrito, con expresión concreta de los motivos de inconformidad, *ii)* que se interponga dentro de la oportunidad legal, *iii)* que se interponga

⁴ Consejo de Estado, Sección Cuarta – cuatro (04) de noviembre de dos mil quince (2015). - Expediente: 17001233100020120014901 (21.151) - C.P. Martha Teresa Briceño De Valencia.

⁵ Consejo de Estado, Sección Cuarta – primero (01) de junio de dos mil uno (2001). - Radicado: 19001-23-31-000-1997-0015-01 (11.610) - C.P. German Ayala Mantilla.

directamente por el contribuyente, responsable agente retenedor o declarante, o se acredite la personería si quien lo interpone actúa como apoderado o representante.

Frente al caso en estudio, se encuentra acreditado que el día 06 de febrero de 2012 la sociedad actora Baker Hughes de Colombia interpuso recurso de reconsideración en contra de la Liquidación Oficial de Revisión No. L.A 007-2011, y aunque dentro de dicho escrito se advierte que el recurrente no lo denominó como recurso de reconsideración sino como respuesta a la liquidación oficial ya mencionada, lo cierto es que de un análisis íntegro del mismo se advierte que sus fundamentos jurídicos hacen referencia al aludido recurso.

En efecto, al referirse a la oportunidad para dar respuesta a la Liquidación Oficial de Revisión No. L.A 007-2011 la parte recurrente señaló: *"La Respuesta es oportuna por cuanto se presenta dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de notificación del acto recurrido (13 de diciembre de 2011), en los términos de los artículos 720 y 722 del Estatuto Tributario"*, normas que hacen referencia a los recursos contra los actos de la administración y más específicamente a los requisitos del recurso de reconsideración.

Ahora bien, el apoderado del ente territorial demandado alega en el hecho décimo cuarto del escrito de contestación de la demanda, que dicho escrito resulta confuso al encontrarse sustentado en el encabezado con el contenido del artículo 850 del E.T. que trata de la devolución de los saldos a favor, así como de los artículos 11 y 21 del Decreto 1000 de 1997 que establece procedimientos de devolución de saldos en exceso, y concluye que la solicitud nada tiene que ver con la liquidación oficial recurrida.

No obstante lo anterior, se debe advertir que si el municipio de Paya consideraba que el recurso de reconsideración interpuesto por Baker Hughes de Colombia no reunía los requisitos legales previstos en el artículo 722 *ibídem* debió, en aplicación del artículo 726⁶ del Estatuto Tributario, proferir auto inadmisorio del mismo; sin embargo, ello no

⁶ **ARTICULO. 726. INADMISION DEL RECURSO.** En el caso de no cumplirse los requisitos previstos en el artículo 722, deberá dictarse auto inadmisorio dentro del mes siguiente a la interposición del recurso. Dicho acto se notificará personalmente o por edicto si pasados diez días el interesado no se presentare a notificarse personalmente, y contra el mismo procederá únicamente el recurso de reposición ante el mismo funcionario, el cual podrá interponerse dentro de los diez días siguientes y deberá resolverse dentro de los cinco días siguientes a su interposición.

Si transcurridos los quince días hábiles siguientes a la interposición del recurso no se ha proferido auto de inadmisión, se entenderá admitido el recurso y se procederá al fallo de fondo.

ocurrió en el asunto de la referencia, por lo que de conformidad con el inciso segundo del mismo artículo, al haber transcurrido 15 días hábiles siguientes a la interposición del recurso sin haberse proferido auto inadmisorio del mismo, se entiende que éste fue admitido, surgiendo para la administración tributaria la obligación de resolverlo de fondo dentro del año siguiente a su presentación.

En efecto, dentro del expediente no obra documento alguno que demuestre la expedición o notificación de auto inadmisorio del recurso referido, por lo que conforme al artículo 726 *ibídem* se entiende que fue interpuesto en debida forma. Pero más allá de dicha situación, lo que verdaderamente se encuentra demostrado en el expediente es que el recurso aludido cumple con los requisitos señalados en el artículo 722 del E.T., tal como a continuación se pasa a exponer:

En primer lugar, el artículo antes mencionado señala que el recurso de reconsideración debe formularse por escrito y con expresión concreta de los motivos de inconformidad, requisito frente al cual se debe señalar que para el caso en estudio, el recurso de reconsideración fue interpuesto mediante escrito del 06 de febrero de 2012 (Fls. 55-64).

De igual manera, se advierte que dentro del mencionado recurso la sociedad actora formuló los siguientes cargos: *i)* información enviada por Hocol S.A, *ii)* Hocol S.A-Contrato C8-0025, *iii)* Ley 19 de 1973, *iv)* doble imposición a título de ICA, *v)* Confianza legítima-principio de buena fe, *vi)* violación del debido proceso-derecho de defensa y, *vii)* conflicto limítrofe.

Como puede observarse, los cargos formulados en el recurso de reconsideración están encaminados a establecer que Baker Hughes por la actividad de servicios desarrollada en la vereda Vijagual, realizó el pago del impuesto de industria y comercio correspondiente al año gravable 2009 en el municipio de Nunchía - Casanare, jurisdicción territorial en la cual se ha venido cumpliendo de manera oportuna y correctamente las obligaciones formales y sustanciales de declarar y pagar el impuesto de industria y comercio, en cumplimiento de las obligaciones surgidas con ocasión del contrato C8-0025 de servicios de perforación direccional y suministro de fluidos de perforación para el pozo Huron.

De igual manera, que en su actuación Baker Hughes había obrado de manera diligente, como quiera que adicional a los elementos anteriores, la sociedad actora realizó la consulta y verificación con su contratante y el municipio de Nunchía sobre la jurisdicción que debía considerarse como sujeto activo del impuesto, encontrando que en

todos los casos se ratificó la calidad del municipio de Nunchía como sujeto activo del tributo, configurándose una confianza legítima frente a la actuación de la sociedad demandante, sin que le fuere permitido al municipio de Paya desconocer dicha situación y actuar en transgresión a la buena fe y confianza legítima del contribuyente.

En segundo lugar, el artículo en mención establece como requisito del recurso de reconsideración, que éste se interponga dentro del término legal, frente a lo cual se debe señalar que el inciso segundo del artículo 720 del E.T., consagra un término perentorio en el cual los contribuyentes, agentes de retención y declarantes, podrán interponer el aludido recurso en contra de la resolución sanción y/o de la liquidación oficial, señalándolo en dos (2) meses siguientes a la notificación del acto recurrido.

Para el caso en estudio, se tiene que la Liquidación Oficial de Revisión No. L.A. 007-2011 fue notificada a Baker Hughes de Colombia el día 13 de diciembre de 2011 (Fl. 45 Cdno principal), por lo cual esta última contaba hasta el día 13 de febrero de 2012 para interponer el correspondiente recurso de reconsideración, lo que sucedió el día 06 de febrero de 2012 (Fls. 55-64), esto es, dentro del término de los dos (2) meses a que hace referencia el artículo 720 del E.T.

Por último, el tercer requisito señalado por el artículo 722 del E.T. establece que el recurso de reconsideración deberá ser interpuesto directamente por el contribuyente, responsable, agente de retención declarante, o por su representante, apoderado especial o agente oficioso, requisito frente al cual y para el caso en estudio, se encuentra demostrado que el aludido recurso fue interpuesto por quien en su momento obraba como apoderada especial de Baker Hughes de Colombia. (Fl. 55 Cdno principal)

Así las cosas, se tiene que el aludido recurso de reconsideración cumple con los requisitos señalados en el artículo 722 del E.T. Ahora bien, conforme a lo señalado líneas atrás, se pasa a analizar si el mismo fue resuelto dentro del término legal.

Para ello, se debe advertir que atendiendo a que el mencionado recurso fue interpuesto por la parte actora el día 06 de febrero de 2012 ante la Tesorería Municipal de Paya (Fls. 55-64), de acuerdo con lo previsto en el artículo 732 del E.T. la administración tributaria contaba hasta el día 06 de febrero de 2013 para resolver el mencionado recurso. Razón por la cual mediante escrito de fecha 27 de agosto de 2012 Baker Hughes de Colombia presentó ante la Tesorería Municipal de Paya derecho de petición solicitando pronta respuesta al mismo. (Fls. 281-282 Cdno principal)

Posteriormente, atendiendo a que no se había dado respuesta al recurso de reconsideración y ya había transcurrido el término legal del año, Baker Hughes de Colombia mediante escrito del 12 de abril de 2013, solicitó la declaración del silencio administrativo positivo. (Fls. 283-285 Cdno principal)

Dado que Baker Hughes de Colombia no había recibido respuesta alguna frente a la decisión del recurso de reconsideración como tampoco frente a la solicitud de la declaración del silencio administrativo positivo, mediante escrito del 07 de noviembre de 2014, presentó nuevamente derecho de petición ante la Tesorería Municipal de Paya en cuyo escrito se solicitó la expedición del acto contentivo de la decisión de fondo sobre la declaración del silencio administrativo positivo. (Fls. 287-290)

Finalmente, pasados dos (2) años y medio de haberse presentado el recurso, mediante escrito del 28 de noviembre de 2014, la Tesorería Municipal de Paya dio respuesta al recurso de reconsideración que fue interpuesto el día 06 de febrero de 2012 por Baker Hughes de Colombia en contra de la Liquidación Oficial de Revisión No. L.A 007-2011, así como a la solicitud del silencio administrativo positivo, actos que fueron notificados a la actora el día 03 de diciembre de 2014. (Fls. 46-54)

Conforme a lo anterior, se encuentra demostrado que para la fecha en la que la Tesorería municipal de Paya dio respuesta al recurso de reconsideración y a la solicitud del silencio administrativo positivo, ya había fenecido el plazo de un (1) año a que hace referencia el artículo 732 del E.T. para dar respuesta al mencionado recurso, lo que conllevó a la configuración del silencio administrativo positivo en favor de Baker Hughes de Colombia, así como a la pérdida de competencia de la administración tributaria para fallar el mencionado recurso.

Así las cosas, se encuentra plenamente acreditada la causal por la cual el municipio de Paya previo concepto favorable del Comité de Conciliación y Defensa Judicial, presentó ofrecimiento de revocatoria de los actos administrativos demandados, como quiera que los mismos fueron expedidos contrariando la ley, atendiendo a que la resolución del 28 de noviembre de 2014, por medio de la cual la administración tributaria resolvió el recurso de reconsideración interpuesto por la parte actora en contra de la Liquidación Oficial L.A. 007-2011, fue proferida y notificada de forma extemporánea, dando lugar a la configuración en favor de la parte actora del silencio administrativo positivo.

En ese sentido, resulta acertada la afirmación que fue expuesta por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial del ente territorial demandado cuando manifestó que existía alta posibilidad de éxito de las pretensiones de la demanda, teniendo en cuenta que tal como se encontraba demostrado, al no haberse resuelto dentro del término legal de un (1) año el recurso de reconsideración, se configuró en favor de Baker Hughes de Colombia el silencio administrativo positivo, y teniendo en cuenta que la consecuencia de dicho fenómeno procesal que no es otra que el aludido recurso se entiende fallado a favor del recurrente, resultaba palmaria la prosperidad de las pretensiones.

Así las cosas, encuentra la Sala que la causal primera del artículo 93 del C.P.A.C.A. que sirve de fundamento al ofrecimiento de revocatoria de los actos demandados presentado por el municipio de Paya, se encuentra plenamente demostrada, conforme a los argumentos expuestos líneas atrás.

Sin embargo, más allá de encontrarse configurada la causal por la cual el municipio de Paya formuló ofrecimiento de revocatoria de los actos administrativos demandados, la Sala advierte que dicho ofrecimiento reúne los requisitos propios para la aprobación de una conciliación judicial, tal como a continuación se pasa a exponer.

Se debe señalar que para efectos de que el juez administrativo pueda aprobar un acuerdo conciliatorio al que lleguen las partes del proceso, es necesario verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. La acción no debe estar caducada. (art. 61 de la Ley 23 de 1991, modificado por el artículo 81 de la Ley 446 de 1998)
2. El acuerdo conciliatorio debe versar sobre acciones o derechos económicos disponibles por las partes. (art. 59 de la Ley 23 de 1991 y 70 de la Ley 446 de 1998.)
3. Las partes deben estar debidamente representadas y sus representantes tener capacidad para conciliar.
4. El acuerdo conciliatorio debe contar con las pruebas necesarias, no ser violatorio de la ley y no resultar lesivo para el patrimonio público. (art. 65 A de la Ley 23 de 1991 y art. 73 de la Ley 446 de 1998)

Pues bien, para el caso en estudio se encuentra demostrado que el conflicto que se presenta entre Baker Hughes de Colombia y el municipio de Paya, es de naturaleza tributaria, en el cual se demanda la nulidad de la liquidación oficial y de la resolución que resolvió el

recurso de reconsideración; y a título de restablecimiento del derecho que se declare la firmeza de la declaración privada, lo que indica que el término de caducidad es el propio de este medio de control, el cual se encuentra regulado en el CPACA de la siguiente manera:

Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

(...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales...

Conforme a lo anterior, se debe establecer que para el caso en estudio la Resolución del 28 de noviembre de 2014 por medio de la cual la Tesorería Municipal de Paya resolvió el recurso de reconsideración, fue notificada a Baker Hughes de Colombia el día 03 de diciembre de 2014 (Fls.46), razón por la cual el término para interponer la demanda vencía el 04 de abril de 2015, siendo presentada el 13 de marzo de 2015 (Fl. 25), esto es, dentro del plazo legal.

En lo que tiene que ver con el segundo requisito relacionado con los aspectos de contenido económico sobre los cuales debe versar la conciliación, se debe señalar que si bien en principio los asuntos tributarios no son conciliables; no obstante, atendiendo a la situación extraordinaria que se presentó dentro del caso en estudio, relacionada con la aplicación de la figura novedosa del ofrecimiento de revocatoria que trae el artículo 95 del C.P.A.C.A., resulta procedente la aplicación de la mencionada figura, advirtiéndose que su aplicación en ningún momento tiene por finalidad conciliar diferencias entre las partes.

Respecto al tercer requisito, relacionado con la representación de las personas que concilian, para el caso en estudio se puede determinar que las partes reúnen los condicionamientos de legitimación en la causa, tienen plena capacidad para presentar y aceptar el ofrecimiento de revocatoria de los actos administrativos demandados y fueron debidamente representados, tal como a continuación se pasa a exponer:

Se encuentra acreditado que Baker Hughes de Colombia está representada legalmente por la abogada general Dra. Claudia Marcela Rodríguez Zuluaga (Fl. 247), quien otorgó poder a la profesional del

derecho Claudia Consuelo Vargas Cifuentes con expresa facultad de conciliar y transigir. (Fl. 310)

Por su parte, el municipio de Paya, persona jurídica de derecho público, acudió al proceso a través de su representante judicial debidamente constituido (Fl. 70), y autorizado por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial del municipio de Paya para proponer formula de arreglo consistente en el ofrecimiento de revocatoria de los actos administrativos demandados. (Fls. 316-321)

En cuarto lugar, frente al requisito de la existencia de pruebas que respalden el acuerdo conciliatorio, y en este caso el ofrecimiento de revocatoria directa de los actos administrativos demandados, de las pruebas obrantes al proceso se encuentra acreditada la causal por medio de la cual el municipio de Paya presenta el ofrecimiento de revocatoria de los actos demandados, y que para el presente asunto corresponde a la causal primera del artículo 93 del C.P.A.C.A., es decir, a la revocación por motivos de ilegalidad, tal como ya se mencionó al estudiar la configuración de la misma.

Por otro lado, en relación con la ausencia de lesividad para el patrimonio público, la Sala advierte que de la fórmula de arreglo que fue presentada por el municipio de Paya y aceptada por Baker Hughes de Colombia, se desprende un claro favorecimiento a las finanzas del ente territorial demandado, teniendo en cuenta que ante la alta posibilidad de que prosperaran las pretensiones de la demanda como consecuencia de la configuración del silencio administrativo positivo a favor de la parte actora, ello hubiere conllevado a una sentencia de carácter condenatorio en contra del ente territorial demandado, en la que se hubiere tenido que condenar en costas a la parte vencida.

Por todo lo anterior, la Sala aprobará la fórmula de arreglo consistente en el ofrecimiento de revocatoria de los actos administrativos demandados que fue presentada por el municipio de Paya previo concepto favorable del Comité de Conciliación y aceptada por la parte actora, como quiera que el mismo cuenta con los respectivos requisitos de legalidad.

Finalmente, debe advertirse tal como se señaló en audiencia inicial celebrada el día 09 de mayo de 2017, que al aceptarse el ofrecimiento de revocatoria de los actos demandados propuesto por el municipio de Paya a través de la presente providencia, ello trae consigo la revocatoria de los actos administrativos demandados, esto es, de la Liquidación Oficial de Revisión L.A. 007-2011 y de la Resolución del 28 de noviembre de 2014 por medio de la cual se resolvió el recurso de reconsideración, así como el reconocimiento del silencio

administrativo positivo y la firmeza de la declaración privada del impuesto de industria y comercio año gravable 2009. Razón por la cual no se hace necesario entrar a dar órdenes en tal sentido.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No 1 del Tribunal Administrativo de Boyacá,

III. RESUELVE:

PRIMERO.-APROBAR la fórmula de arreglo consistente en el ofrecimiento de revocatoria de los actos administrativos demandados (Liquidación Oficial de Revisión L.A. 007-2011 y de la Resolución del 28 de noviembre de 2014) que fue presentada por el apoderado judicial del municipio de Paya previo concepto favorable del Comité de Conciliación a través de Acta 006 del 05 de mayo de 2011, aceptada por la parte actora y por el señor Agente del Ministerio Público en audiencia inicial celebrada el día 09 de mayo de 2017.

SEGUNDO.- Dar por terminado el proceso de la referencia.

TERCERO.- La presente providencia junto con el Acta 006 del 05 de mayo de 2017 proferida por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Municipio de Paya, así como con el acta de la audiencia del 09 de mayo de 2017 junto con su respectivo CD, presta mérito ejecutivo.

CUARTO.- Ejecutoriada este auto archívese el expediente dejando las constancias del caso.

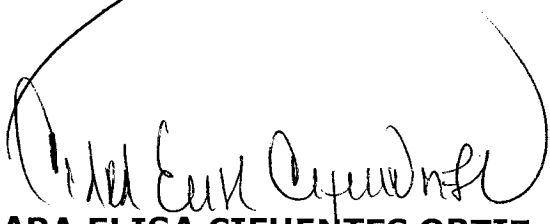
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado



LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado



CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ
Magistrada

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE BOYACA
NOTIFICACION POR ESTADO
el auto anterior se notifica por estado
No. 80 de hoy. 24 MAY 2017
EL SECRETARIO