

CESE DE ACTIVIDADES - Los responsables del impuesto sobre las ventas tiene la obligación de informarlo a la Administración / REGISTRO NACIONAL DEL VENDEDORES - Se cancela cuando el contribuyente informa el cese de actividades / DECLARACION DE IVA - Debe presentarla el contribuyente mientras no informe a la DIAN el cese de actividades

De conformidad con el artículo 614 del Estatuto Tributario, los responsables del impuesto sobre las ventas tienen la obligación de informar a la Administración, el cese definitivo de actividades sujetas a dicho impuesto. El cumplimiento de esta obligación formal, permite a la autoridad tributaria conocer el hecho y proceder a cancelar la inscripción del responsable en el registro nacional de vendedores. La norma establece que el hecho debe informarse dentro de los treinta días siguientes a su ocurrencia, y si no lo hace, el responsable estará obligado a declarar como lo establece el último inciso del artículo 614 E.T. De otro lado, es expresa la norma en cuanto a que una vez la Administración reciba la información del cese definitivo de actividades, debe cancelar la inscripción del responsable en el registro nacional de vendedores, "previas las verificaciones a que haya lugar". Finalmente, el legislador dispuso que los responsables del impuesto a las ventas que han cesado definitivamente sus actividades y no informen a la Administración la ocurrencia de tal hecho, están obligados a declarar, es decir, que mientras la autoridad tributaria no reciba dicha información, subsiste la obligación de declarar.

FUENTE FORMAL: ESTATUTO TRIBUTARIO - ARTICULO 614

CESE DE ACTIVIDADES - El cumplimiento de obligaciones a cargo del contribuyente no es causal para desconocer el cese de actividades / CANCELACION DEL REGISTRO NACIONAL DE VENDEDORES - No puede estar condicionada al cumplimiento de obligaciones formales / DEBIDO PROCESO - Se vulnera cuando se exigen requisitos no consagrados en la ley / RESPONSABLE DEL IVA - Cesa con la notificación a la DIAN del cese de actividades

Verificaciones que se relacionan, de una parte, con la información suministrada para efectos de la cancelación, y de otra, con el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contribuyente o responsable. Es pertinente aclarar que la verificación del cumplimiento de los deberes a su cargo, no constituye causal para no aceptar el hecho puesto en su conocimiento [el cese de actividades] y para negar la consecuente cancelación de la inscripción en el registro, pues no es el mecanismo legal para exigirlo. Si en la verificación la Administración encuentra que el solicitante incumplió obligaciones a su cargo, debe adelantar el procedimiento legal previsto para lograr su observancia. Es claro para la Sala que la autoridad tributaria condicionó la cancelación de la inscripción, al cumplimiento de la obligación formal de declarar, hecho que además de constituirse en una causal no prevista por el legislador para negar la petición, desconoce el debido proceso previsto para los casos de incumplimiento de la obligación de declarar. En efecto, el procedimiento legal previsto para los eventos en que incumpla el deber de declarar está señalado en los artículos 715 a 718 del E.T., por lo que la Administración debió acudir al proceso de aforo que se inicia con el emplazamiento para declarar y no condicionar la cancelación de la inscripción a la presentación de tales declaraciones. Si bien como se indicó, el legislador dispuso que mientras los responsables no informen a la autoridad tributaria el cese definitivo de sus actividades, continuarán obligados a declarar, esta consecuencia no puede confundirse con una causal para negar el cese de responsabilidad en el impuesto sobre las ventas, que procede una vez la Administración reciba y verifique dicha información.

CESE DE ACTIVIDADES - Su notificación a la DIAN tiene como consecuencia jurídica la cancelación del Registro nacional de Vendedores

En suma, la cancelación de la inscripción es la consecuencia jurídica del cumplimiento de la obligación formal de informar el cese definitivo de actividades, por lo que recibida la información en tal sentido, corresponde a la Administración cancelar la inscripción “previas las verificaciones a que haya lugar”, éstas con el fin de constatar la información para efectos de la cancelación y de establecer el estado de las obligaciones para adelantar los trámites pertinentes.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejera ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

Bogotá, D.C., abril treinta (30) de dos mil nueve (2009).

Radicación número: 11001-03-27-000-2007-00010-00(16466)

Actor: ISABEL GERTRUDIS CHAMORRO ZAPATA

Demandado: DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES

FALLO

Decide la Sala la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por ISABEL GERTRUDIS CHAMORRO ZAPATA, a través de apoderada, contra las **Resoluciones números 001824 de 1° de agosto de 2006** y **900002 de 15 de enero de 2007** de las Divisiones de Gestión y Asistencia al Cliente y Jurídica de la DIAN – Pereira, respectivamente.

Solicitó se anulen dichos actos y a título de restablecimiento del derecho “*se elimine la obligatoriedad de presentar las declaraciones del impuesto a las ventas, correspondientes a los periodos de que trata la resolución demandada*”.

ANTECEDENTES

El 12 de abril de 2006, ISABEL GERTRUDIS CHAMORRO ZAPATA, mediante apoderada, solicitó la cancelación de la inscripción en el Registro Nacional de Vendedores [fl. 55].

Por **Resolución 001824 de 1° de agosto de 2006**, la administración negó la solicitud de cese de responsabilidad en el impuesto sobre las ventas, luego de verificar que la contribuyente no presentó las declaraciones de los últimos seis períodos [bimestres 3 al 6 del 2005 y 1 y 2 del 2006] y advirtió que mientras no cumpla la obligación, no será aceptada [fl. 93].

Contra dicho acto la actora interpuso recurso de reconsideración [fl. 98], confirmado mediante **Resolución 900002 de 15 de enero de 2007** [fl. 109].

LA DEMANDA

Contra la actuación anterior, el 21 de marzo de 2007, la apoderada de la accionante, presentó ante esta Corporación demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

Invoca como violados los artículos 429, 437, 614 y 683 del Estatuto Tributario y 5 del Decreto 1372 de 1992; el concepto de violación se sintetiza así:

La demandante es asalariada desde diciembre de 2003 y no desarrolla ninguna de las actividades de causación del impuesto sobre las ventas, ni es responsable del mismo conforme a los artículos 429 y 437 del Estatuto Tributario y 5° del Decreto 1372 de 1992. Para demostrar lo anterior allega certificación del Jefe del Departamento de Gestión Humana de la Empresa de Telecomunicaciones “EMTELSA” expedida el 12 de marzo del 2007, en la que se señala que la actora esta vinculada a la entidad a través de un contrato a término fijo de un año, desde el 16 de diciembre del 2003 como Jefe del Departamento de Gestión del Mantenimiento. Además obra en el expediente declaración del impuesto de renta y complementarios del año gravable 2005 en la que se establece que sus ingresos provienen de salarios y demás pagos laborales. (fls. 11 y 12).

El 20 de marzo de 1997, canceló la inscripción en el registro mercantil¹, pero omitió hacerlo en el registro nacional de vendedores, sin embargo, la condición real de asalariada debe prevalecer sobre las formalidades, por lo que debe darse una interpretación de la ley ajustada al espíritu de justicia previsto en el Estatuto

¹ La demandante aportó Certificado de la Cámara de Comercio de Pereira en el que consta que la matrícula del establecimiento comercial cuya propietaria es la actora, “fue cancelada en virtud de comunicación del 19 de marzo de 1997, inscrita en esta entidad el 20 de marzo de 1997”.

Tributario, pues con su proceder el Estado no dejó de percibir suma alguna por concepto del mencionado tributo.

La actuación adolece de ausencia o falsa motivación al desconocer que la depuración de la declaración involucra impuestos generados y descontables, que la actora en su condición de asalariada, no tiene de dónde extraer para elaborar la declaración, por lo que la entidad oficial al resolver el recurso realiza su propia interpretación del artículo 614 del E.T. y no aplica el 683 ib.

LA OPOSICIÓN

El apoderado de la DIAN se opuso a la prosperidad de las súplicas de la demanda y solicita se confirme la legalidad de los actos acusados.

En la actuación surtida se le brindaron las garantías procesales para la defensa de sus intereses.

Precisa que una es la obligación sustancial de pagar el impuesto y otras las obligaciones formales, dentro de las cuales está la de declarar.

La inscripción y cancelación en el registro nacional de vendedores, son otros deberes formales a cargo de los contribuyentes, si éstos no los cumplen, la administración no podría conocer la existencia de tales hechos.

Informar tardíamente a la Administración el cese de actividades, no exculpa al responsable de cumplir los deberes formales, pues sin una información oportuna y veraz, el ente oficial no puede ejercer el control y adoptar los correctivos necesarios.

Los actos demandados se sustentan en la ley, la orden administrativa 001 de 2005 y el Concepto 028864 de 2002, según los cuales quien incumpla el deber de informar el cese de actividades, tiene la obligación de declarar, dado que la cancelación del registro se hace a petición del contribuyente y no de oficio.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La **demandante** acepta que debió informar el cese de actividades en su oportunidad, pero que no existe sustento jurídico para exigírsele el cumplimiento de la obligación de declarar durante los periodos 3 a 6 de 2005 y 1 y 2 de 2006.

Insiste en que debe atenderse la verdad real y no la formal, esto es, su carácter de asalariada y de no responsable de IVA al no desarrollar actividad gravada alguna, por lo cual previas las verificaciones a que haya lugar, se acceda a la cancelación del registro de vendedores.

Transcribe apartes de la Circular 175 de 2001 de la DIAN, según los cuales los procesos y actuaciones que se adelantan en la entidad, deben fundarse en los principios constitucionales del debido proceso y la buena fe y en los que orientan la función administrativa [economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad, eficiencia, justicia y contradicción], además debe darse prevalencia al derecho sustancial sobre el formal, pero sin desatender el procedimiento reglado; y en la aplicación de las sanciones, verificar la existencia de los requisitos exigidos, dentro de los cuales destaca la configuración del daño ocasionado al Estado con la comisión del hecho.

La **demandada** repite lo dicho en la contestación de la demanda.

La Procuradora Sexta Delegada ante esta Corporación, solicita se acceda parcialmente a las súplicas de la demanda, esto es, a decretar la nulidad de los actos, pero no el restablecimiento del derecho pretendido.

Los actos son nulos al incurrir en falsa motivación, toda vez que las razones en que se sustentan resultan distintas y contrarias a los supuestos de hecho del artículo 614 del Estatuto Tributario, pues la cancelación de la inscripción en el Registro Nacional de Vendedores, solo depende de que el responsable del IVA informe el cese definitivo de las actividades a la respectiva administración de impuestos, que procederá en tal sentido, previas las verificaciones a que haya lugar, las cuales se relacionan con la información suministrada por el interesado para efectos de la cancelación del registro.

El legislador no señaló causal alguna para negar tal petición, ni condicionó la aceptación de la información sobre el cese definitivo, ni la consecuente cancelación de la inscripción en el registro, al hecho de presentar las declaraciones de IVA, por lo que al hacerlo, se vulnera el debido proceso y se establece una consecuencia no prevista en la ley para quienes se demoren en presentar la información.

La obligación de informar el cese de actividades no es el mecanismo a través del cual la Administración puede exigir al responsable, las declaraciones de IVA, pues para ello la normatividad tiene previsto el procedimiento de aforo.

De otra parte indicó que la consecuencia del examen jurídico de la actuación demandada, es la cancelación de la inscripción en el registro de vendedores y no lo pretendido, pues la determinación de su obligación como responsable del IVA no fue objeto de controversia en el caso.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Se debate en este proceso la legalidad de los actos a través de los cuales se negó a la demandante la solicitud de cese de responsabilidad en el impuesto sobre las ventas y se le comunicó que *“mientras no presente y pague si fuera del caso, las declaraciones del impuesto sobre las ventas de los bimestres 3 al 6 del año 2005 y 1 y 2 de 2006, su solicitud de cancelación no será aceptada”*.

La actora sostiene que no está obligada a declarar, toda vez que desde diciembre de 2003, es asalariada y desde ese momento no desarrolla actividad alguna que cause el tributo.

La demandada insiste en que mientras no se informe el cese de actividades, subsiste la obligación de declarar.

Debe la Sala resolver si la cancelación de la inscripción en el Registro Nacional de Vendedores [ahora RUT²], por el cese definitivo de las actividades del responsable, está sujeta a condición diferente del cumplimiento de la obligación formal de informarlo.

² La Ley 863 de 2003 (art. 19), incorporó el Registro Nacional de Vendedores al Registro Único Tributario.

Al respecto advierte la Sala:

El artículo 614 del Estatuto Tributario, dispone:

“Los responsables del impuesto sobre las ventas que cesen definitivamente en el desarrollo de actividades sujetas a dicho impuesto, deberán informar tal hecho, dentro de los treinta (30) días siguientes al mismo.

“Recibida la información, la Administración de Impuestos procederá a cancelar la inscripción en el Registro Nacional de Vendedores, previas las verificaciones a que haya lugar.

“Mientras el responsable no informe el cese de actividades, estará obligado a presentar la declaración del impuesto sobre las ventas.”

De conformidad con la disposición transcrita, los responsables del impuesto sobre las ventas tienen la obligación de informar a la Administración, el cese definitivo de actividades sujetas a dicho impuesto.

El cumplimiento de esta obligación formal, permite a la autoridad tributaria conocer el hecho y proceder a cancelar la inscripción del responsable en el registro nacional de vendedores.

La norma establece que el hecho debe informarse dentro de los treinta días siguientes a su ocurrencia, y si no lo hace, el responsable estará obligado a declarar como lo establece el último inciso del artículo 614 E.T.

De otro lado, es expresa la norma en cuanto a que una vez la Administración reciba la información del cese definitivo de actividades, debe cancelar la inscripción del responsable en el registro nacional de vendedores, *“previas las verificaciones a que haya lugar”*.

Verificaciones que se relacionan, de una parte, con la información suministrada para efectos de la cancelación, y de otra, con el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contribuyente o responsable.

Es pertinente aclarar que la verificación del cumplimiento de los deberes a su cargo, no constituye causal para no aceptar el hecho puesto en su conocimiento

[el cese de actividades] y para negar la consecuente cancelación de la inscripción en el registro, pues no es el mecanismo legal para exigirlo.

Si en la verificación la Administración encuentra que el solicitante incumplió obligaciones a su cargo, debe adelantar el procedimiento legal previsto para lograr su observancia.

Finalmente, el legislador dispuso que los responsables del impuesto a las ventas que han cesado definitivamente sus actividades y no informen a la Administración la ocurrencia de tal hecho, están obligados a declarar, es decir, que mientras la autoridad tributaria no reciba dicha información, subsiste la obligación de declarar.

En el caso, la Administración negó la cancelación de la inscripción en el registro nacional de vendedores, porque en la verificación previa, el funcionario de Gestión y Asistencia al Cliente, encontró que el responsable no presentó la declaración del impuesto sobre las ventas de los últimos seis períodos [bimestres 3 al 6 del 2005 y 1 y 2 del 2006] [v. fl. 95] y le advirtió que mientras no cumpliera esta obligación, la solicitud no sería aceptada.

Es claro para la Sala que la autoridad tributaria condicionó la cancelación de la inscripción, al cumplimiento de la obligación formal de declarar, hecho que además de constituirse en una causal no prevista por el legislador para negar la petición, desconoce el debido proceso previsto para los casos de incumplimiento de la obligación de declarar.

En efecto, el procedimiento legal previsto para los eventos en que incumpla el deber de declarar está señalado en los artículos 715 a 718 del E.T., por lo que la Administración debió acudir al proceso de aforo que se inicia con el emplazamiento para declarar y no condicionar la cancelación de la inscripción a la presentación de tales declaraciones.

Si bien como se indicó, el legislador dispuso que mientras los responsables no informen a la autoridad tributaria el cese definitivo de sus actividades, continuarán obligados a declarar, esta consecuencia no puede confundirse con una causal para negar el cese de responsabilidad en el impuesto sobre las ventas, que procede una vez la Administración reciba y verifique dicha información.

En suma, la cancelación de la inscripción es la consecuencia jurídica del cumplimiento de la obligación formal de informar el cese definitivo de actividades, por lo que recibida la información en tal sentido, corresponde a la Administración cancelar la inscripción “previas las verificaciones a que haya lugar”, éstas con el fin de constatar la información para efectos de la cancelación y de establecer el estado de las obligaciones para adelantar los trámites pertinentes.

En el asunto como se indicó, la administración en la verificación previa solo advirtió el incumplimiento de la obligación de declarar el tributo en los últimos seis periodos, sin cuestionar la finalización de las actividades gravadas, la cual se debió a la condición de asalariada. Así, las razones expuestas son suficientes para declarar la nulidad de la actuación, toda vez que no se ajusta a lo previsto en el artículo 614 del E.T.

Anulada la actuación surge en consecuencia el restablecimiento del derecho, que en el caso, no es otro que la cancelación de la inscripción en el Registro Nacional de Vendedores, pretensión a la que estaba dirigida la petición radicada el 12 de abril de 2006 y que dio origen a la actuación acusada.

En el libelo inicial la demandante pide “*se elimine la obligatoriedad de presentar las declaraciones del impuesto a las ventas, correspondientes a los periodos de que trata la resolución demandada*” [bimestres 3 al 6 del 2005 y 1 y 2 del 2006], pretensión que es propia del análisis de legalidad de los actos de determinación del tributo, que no fue el objeto de esta controversia y tampoco es la consecuencia directa del análisis jurídico de los actos aquí demandados, los cuales negaron el cese de responsabilidad en el impuesto sobre las ventas.

En consecuencia, se declarará la nulidad de los actos administrativos demandados y a título de restablecimiento del derecho se ordenará la cancelación de la inscripción de la demandante en el Registro Nacional de Vendedores.

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

F A L L A :

1. Declárase la nulidad de la **Resolución 001824 de 1° de agosto de 2006 y de la Resolución 900002 de 15 de enero de 2007**, proferidas por las Divisiones de Gestión y Asistencia al Cliente y Jurídica de la DIAN – Pereira, respectivamente y a título de restablecimiento del derecho se ordena a la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales de Pereira, cancelar la inscripción de **ISABEL GERTRUDIS CHAMORRO ZAPATA** del Registro Nacional de Vendedores [hoy Registro Único Tributario], solicitud radicada el 12 de abril de 2006.

2. Se niega la petición contenida en el numeral 3 del acápite de PRETENSIONES del libelo inicial, por las razones expuestas en la parte motiva.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, archívese. Cúmplase.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada en sesión de la fecha.

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS
Presidente de la Sección

HÉCTOR J. ROMERO DÍAZ

