



**SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERO PONENTE: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

**Bogotá D.C., dieciocho (18) de octubre de dos mil dieciocho
(2018)**

Referencia: Nulidad

Radicación: 85001-23-33-000-2015-00353-01 (23164)

Demandante: Martha Patricia Navas Álvarez

Demandado: Departamento de Casanare

Tema: Reinicio del término de prescripción de la acción de cobro después de su interrupción por el otorgamiento de facilidades para el pago. Norma de orden público – límite a la autonomía fiscal de los entes territoriales.

Sentencia segunda instancia

Procede la Sección Cuarta a decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del departamento de Casanare, parte demandada en el presente proceso, contra la sentencia del 16 de marzo de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, que dispuso:

*"PRIMERO: **DECLARAR** la nulidad de la expresión **quede ejecutoriada** contenida en el artículo 421 del Estatuto de Rentas de Casanare, adoptado mediante la Ordenanza 017*

del 23 de agosto de 2004, que fue modificada parcialmente por la Ordenanza 002 del 6 de abril de 2011, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: **MODULAR** el sentido de la norma demandada, la cual deberá entenderse así:

*"Interrumpida la prescripción en la forma aquí prevista, el término comenzará a correr de nuevo el tiempo desde el día siguiente al de notificación del mandamiento de pago, **desde la fecha en que quede se notifique** (sic) **la Resolución que revoca el plazo para el pago**, desde la terminación del concordato o desde la terminación de la liquidación forzosa administrativa".*

TERCERO: No **CONDENAR** en costas.

CUARTO: **ORDENAR** remitir copias del presente fallo al Consejo Superior de la Judicatura para que investigue la conducta del doctor Jorge Enrique Cantillo Mora, identificado con cédula de ciudadanía número 73.087.186 de Cartagena y titular de la T.P 171.405 del C.S de la J., de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

QUINTO: No **DECLARAR** terminado el poder del doctor Jorge Enrique Cantillo mora, por no reunir los requisitos establecidos en el artículo 76 del C.G. del P.

SEXTO: Ejecutoriada la presente providencia, **ORDENAR** devolver al interesado el remanente de la suma que se ordenó cancelar para gastos ordinarios del proceso si la hubiere; dejar las constancias a que haya lugar y archivar el expediente".

ANTECEDENTES

1. Demanda

1.1. Pretensiones¹

En ejercicio de la acción de nulidad, la señora Martha Patricia Navas Álvarez, actuando por intermedio de apoderado, solicitó "*declarar NULA la expresión o aparte ´ desde la fecha en que quede ejecutoriada la Resolución que revoca el plazo para el pago ´, contenida en el artículo 421 del Estatuto de Rentas del Departamento del Casanare, Ordenanza 017 del 23 de agosto de 2004, modificada por el artículo 6 de la Ordenanza 002 de 2011, puesto que, fue expedida con infracción de la norma en que debería fundarse, esto es, el Estatuto Tributario Nacional*".

1.2. Norma demandada

Mediante la Ordenanza No. 017 del 23 de agosto de 2004 se expidió el Estatuto de Rentas del departamento de Casanare y en el artículo 421 se dispuso²:

"ARTÍCULO 421.- Interrupción y suspensión del término de prescripción. El término de la prescripción se interrumpe en los siguientes casos:

- a. Por la notificación del mandamiento de pago*
- b. Por el otorgamiento de facilidades de pago*
- c. Por la admisión de la solicitud de concordato, y*
- d. Por la declaratoria oficial de liquidación forzosa administrativa*

Interrumpida la prescripción en la forma aquí prevista, el término comenzará a correr de nuevo el tiempo (sic) desde el día siguiente al de notificación del mandamiento de pago, desde la fecha en que quede ejecutoriada la Resolución que revoca el plazo para el pago, desde la terminación del

¹ Se advierte que el proceso se había acumulado con otro de nulidad y restablecimiento del derecho, en el que se solicitaba la anulación de unos actos particulares, por medio de los cuales se negó la prescripción de la acción cobro con fundamento en el artículo 421 del Estatuto de Rentas del Departamento de Casanare. No obstante, en la audiencia inicial fue declarada la caducidad de la acción frente a esas pretensiones, por lo que el proceso continuó su curso únicamente con la pretensión de nulidad del acto general.

² Fl. 194.

concordato o desde la terminación de la liquidación forzosa administrativa.” El texto subrayado fue el demandado.

1.3. Normas violadas y concepto de violación

De acuerdo con la demanda, la frase acusada del artículo 421 del Estatuto de Rentas del departamento de Casanare vulnera los artículos 817, 818 y 314-3 del Estatuto Tributario nacional al adicionar *“un nuevo término de prescripción de la acción de cobro”*.

Para la demandante, el Estatuto Tributario no dispone la interrupción de la prescripción desde el momento en el que queda ejecutoriado el acto que revoca el otorgamiento de la facilidad de pago o, en otras palabras, no contempló la posibilidad de reiniciar el término de prescripción a partir de la ejecutoria de la resolución que deja sin efectos la facilidad de pago concedida al deudor de la administración.

Del análisis de la sentencia C-232 de 1998 y del concepto 1446 del 10 de octubre de 2012, proferido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, concluye que las normas sobre prescripción contempladas en el Estatuto Tributario Nacional prevalecen sobre las disposiciones territoriales, por lo que no le es dable a la administración municipal regular una interrupción no contemplada en la ley.

2. Oposición

El departamento de Casanare compareció al proceso y se opuso a las pretensiones de la demanda. Manifestó que ante el silencio del artículo 818 del Estatuto Tributario nacional estaba plenamente facultado para regular el reinicio del término de prescripción de la acción de cobro después de su interrupción por el otorgamiento de facilidades para el pago.

En su sentir, la omisión del artículo 818 del Estatuto Tributario *“no puede interpretarse en el sentido que lo afirma el accionante, pues resultaría absurdo que si la administración otorga facilidades de pago, continuara contándose el término de prescripción de la acción de cobro, cuando es claro que durante el periodo de vigencia del*

acuerdo de pago no se adelantará ninguna actuación por parte de la entidad precisamente porque el otorgamiento de facilidades de pago implica suspender el trámite correspondiente”.

3. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 16 de marzo de 2017 el Tribunal Administrativo de Casanare declaró la nulidad parcial de la norma demandada y, además, moduló su sentido.

De acuerdo con la sentencia, el artículo 818 del Estatuto Tributario dispone que el otorgamiento de facilidades de pago interrumpe el término de prescripción, pero guarda silencio en relación con el momento en que se reanuda el término en caso de incumplimiento del acuerdo de pago. Por tal razón, es necesario acudir a la regla de interpretación sentada por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, según la cual el término de prescripción empieza a correr de nuevo a partir de la notificación del acto que revoca el acto concedido, no de su ejecutoria como lo indica la norma acusada.

Para el Tribunal, *“aceptar la norma demandada, tal como fue publicada, sería premiar a la administración, puesto que podría demorarse 4 años y 364 días desde la notificación en resolver los recursos que se interpongan contra el acto que deja sin efecto el plazo concedido en el acuerdo de pago”.*

4. Recurso de apelación

El departamento de Casanare interpuso recurso de apelación contra la sentencia proferida en primera instancia a fin de que sea revocada y, en su lugar, se nieguen las pretensiones de la demanda.

Como argumentos del recurso expuso que la omisión en la que incurre el artículo 818 del Estatuto Tributario *“no puede interpretarse en el sentido en que lo afirma el a-quo, pues es evidente que la sola notificación del auto que revoca la facilidad de pago no implica que este surta efectos, ya que contra el mismo pueden interponerse recursos e incluso acudirse ante la jurisdicción,*

lo que eventualmente podría llevar a la revocatoria de la decisión. En efecto, de la lectura del artículo 829 del E.T. se desprende que los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo no cobran ejecutoria con su notificación sino cuando contra ellos no procede recurso alguno, no se hayan presentado oportunamente o en debida forma los recursos procedentes, cuando se renuncie o desista a estos o cuando se hayan decidido en forma definitiva los recursos o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos”.

Para el departamento, una interpretación integral y sistemática del artículo 818 del Estatuto Tributario permite concluir que la intención del legislador fue que el reinicio del término de prescripción de la acción de cobro después de su interrupción por el otorgamiento de facilidades para el pago, debe ocurrir desde la ejecutoria del acto que declare su incumplimiento, no desde su notificación. No otro puede ser el entendimiento, puesto que el legislador al referirse a la suspensión de la prescripción aplicó la regla de la ejecutoriedad del acto para disponer el momento en el cual se reanuda el término de prescripción; regla que en sentir del recurrente debe aplicarse para ese caso concreto ante el silencio del legislador.

5. Alegatos de conclusión en segunda instancia

La parte demandante guardó silencio.

El departamento de Casanare reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Sexto Delegado ante el Consejo de Estado solicitó revocar la sentencia de primera instancia y, en su lugar, negar las pretensiones de la demanda.

Para el Ministerio Público, en caso de oposición o contradicción entre normas procedimentales en materia fiscal fijadas por los

entes territoriales con aquellas dispuestas por el legislador, prevalecen estas últimas, por lo que las entidades territoriales deben ajustar su normativa a lo dispuesto en la ley, especialmente al Estatuto Tributario. Cosa distinta ocurre cuando se trata de vacíos normativos en la norma nacional, porque en virtud de la autonomía fiscal, las entidades territoriales están facultadas para suplir esas omisiones.

Citando la sentencia del 6 de diciembre de 2012 de esta Sección³, afirma que la autonomía fiscal de las entidades territoriales abarca tanto la facultad de regulación del impuesto como la de regulación del régimen sancionatorio y de los procedimientos. En ese sentido, parafraseando la sentencia, afirma que *"puede que la norma territorial no sea estrictamente idéntica a la normatividad nacional, pero, no por eso, la norma es nula o inaplicable, habrá que analizar si, en realidad, se presenta una real antinomia, tal que haga imposible aplicar la norma territorial, análisis que debe partir de la naturaleza de la figura procesal estudiada, su objetivo y sus efectos jurídicos"*.

En ese sentido, concluye que como el artículo 818 del Estatuto Tributario no prevé el momento en el cual se reinicia el término de prescripción por el incumplimiento del acuerdo de pago, las entidades territoriales, en virtud de la autonomía fiscal, pueden regular el vacío normativo de la norma procedimental, siempre que no vulneren el sentido de la ley.

Por eso, para el procurador judicial la regulación que hizo el departamento de Casanare *"sigue el sentido de la ley, y tiene absoluta coherencia con el ordenamiento jurídico, puesto que la actuación –se refiere al acto que declara el incumplimiento del acuerdo de pago- queda en firme o ejecutoriada, cuando se dan las condiciones del artículo 88 del CPACA..., en el evento de interponerse el recurso, la administración tiene a más tardar al mes siguiente de su interposición en debida forma, para resolverlo, y de no resolverlo, operaría el silencio administrativo negativo"*, en virtud de lo dispuesto en el artículo 83 ibídem.

En otras palabras, no puede hablarse de exigibilidad de la obligación fiscal, requisito indispensable para adelantar un proceso

³ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 6 de diciembre de 2012, CP. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, radicado 85001-236-31-000-2007-00059-01 (18016).

de cobro coactivo, mientras se discuta el incumplimiento de la obligación fiscal, por lo que está acorde con el ordenamiento jurídico que se disponga en el Estatuto de Rentas del departamento de Casanare que, interrumpida la prescripción, el término comienza a correr de nuevo desde la fecha en que queda ejecutoriada la resolución que revoca el plazo para el pago.

CONSIDERACIONES

1.- La Sala confirmará la nulidad decretada en la sentencia de primera instancia porque, contrario a lo sostenido por el departamento de Casanare y el Ministerio Público, la autonomía fiscal de la que gozan las entidades territoriales no las autoriza para regular asuntos procedimentales en esa materia, ni siquiera para llenar vacíos de la regulación nacional.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 6 del Código de Procedimiento Civil y 13 del Código General del Proceso, las leyes de estirpe procesal, como lo son las que regulan el proceso de cobro coactivo, son de orden público y, en consecuencia, de obligatoria observancia, por lo que sus dictados son ajenos al querer de los individuos, ya sean particulares o funcionarios llamados a reglamentarlas o aplicarlas⁴.

Es por eso que la Corte Constitucional ha sostenido que someter las controversias a procedimientos preestablecidos e iguales, no sólo garantiza el derecho de defensa sino que, además, realiza el principio de la igualdad ante la ley y asegura eficazmente la neutralidad del procedimiento⁵.

2.- Como lo ha sostenido esta Sección⁶, tratándose del procedimiento aplicable a obligaciones tributarias de carácter territorial, el artículo 66 de la Ley 383 de 1997⁷ y el artículo 59 de

⁴ Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-407 de 1997 y T-213 de 2008, entre otras.

⁵ Corte Constitucional, sentencia C-407 de 1997.

⁶ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 6 de septiembre de 2017, radicado 20001-23-31-000-2011-00051-01 (20953), CP. Stella Jeannette Carvajal Basto.

⁷ Artículo 66. Administración y control. Los municipios y distritos, para efectos de las declaraciones tributarias y los procesos de fiscalización, liquidación oficial, imposición de sanciones, discusión y cobro relacionados con los impuestos administrados por ellos,

la Ley 788 de 2002⁸ establecieron que para efectos de la administración, determinación, discusión, **cobro**, devoluciones y régimen sancionatorio se aplicarían las normas del Estatuto Tributario Nacional.

El artículo 59 de la Ley 788 del 2002, que hace parte de las normas de procedimiento tributario territorial, autoriza a las entidades territoriales para disminuir el monto de las sanciones y simplificar el término de la aplicación de los procedimientos, de acuerdo con la naturaleza de los tributos⁹.

Tal como lo manifestó la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del artículo 59 de la Ley 788 de 2002, *"consagrar que el procedimiento tributario nacional se aplique también como procedimiento tributario territorial, es una decisión legítima en cuanto no limita injustificadamente la autonomía de las entidades territoriales. Esto es así porque, por una parte, la misma Carta ha establecido que las competencias que en materia tributaria se reconocen a tales entidades, se ejercen de acuerdo con la Constitución y la ley. De este modo, nada se opone a que el Congreso determine el procedimiento tributario a aplicar en tales entidades. Mucho más si con esa decisión se promueven mecanismos adecuados de recaudo y se facilitan condiciones equitativas para los administrados, circunstancias estas que optimizan el principio de eficiencia del tributo y que potencian la realización de uno de los derechos contenidos en el principio de autonomía de las entidades territoriales, cual es el de participar en las rentas nacionales"*¹⁰.

Si bien esta norma, como lo afirma la Corte, *"dejó a salvo la facultad de las entidades territoriales de simplificar los*

aplicaran los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario para los impuestos del orden nacional.

⁸ Artículo 59. Procedimiento tributario territorial. Los departamentos y municipios aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos por ellos administrados. Así mismo aplicarán el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales. El monto de las sanciones y el término de la aplicación de los procedimientos anteriores, podrán disminuirse y simplificarse acorde con la naturaleza de sus tributos, y teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos.

⁹ En este sentido, ver la sentencia del 26 de mayo de 2016, exp. 20792, CP. Martha Teresa Briceño de Valencia; sentencia del 6 de diciembre de 2012, exp. 17596, CP. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez; sentencia del 9 de agosto de 2019, exp. 18193, CP. William Giraldo Giraldo.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-1114 de 2003.

procedimientos, a fin de que aplicaran procedimientos tributarios equitativos para los administrados, que sean eficaces para la administración y susceptibles de adecuarse a las connotaciones propias de la materia tributaria a cargo de estas entidades”¹¹, la regla general es que esta facultad está circunscrita a la potestad de disminuir el monto de las sanciones y a la de simplificar el término de la aplicación de los procedimientos, no a llenar vacíos legislativos ni a regular asuntos relativos al cobro coactivo de las obligaciones.

Adviértase, además, que en virtud de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006¹², las normas del Estatuto Tributario que regulan el cobro coactivo son aplicables no solo para hacer efectivas las obligaciones fiscales, sino también todo tipo de obligaciones a favor de las entidades públicas, razón adicional que justifica una regulación general, de competencia del legislador, y la limitación de la autonomía territorial en esta materia.

3.- La Sala no desconoce que el artículo 818 del Estatuto Tributario nacional no regula expresamente el momento en el cual se reinicia el término de prescripción de la acción de cobro después de su interrupción por el otorgamiento de facilidades para el pago.

Pero, se reitera, en virtud del principio de unidad que está implícito en los artículos 66 de la Ley 383 de 1997 y 59 de la Ley 788 de 2002, ese vacío no puede ser llenado por cada ente territorial de la forma en que considere más conveniente, so pena de vulnerarse el derecho de igualdad ante la ley. Por esa razón, se confirmará la declaratoria de nulidad decretada en la sentencia de primera instancia.

¹¹ Sentencia C-1114 de 2003 de la Corte Constitucional con la cual se declaró la exequibilidad del artículo 59 de la Ley 788 de 2002.

¹² Artículo 5. Facultad de cobro coactivo y procedimiento para las entidades públicas. Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario.

La Sala revocará el condicionamiento hecho en el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia, pues ese es un asunto propio de las providencias que declaran la legalidad condicionada de la norma, no de aquellas que declaran su nulidad.

Será el juez, en cada caso concreto, el llamado a analizar si la aplicación del artículo 818 del Estatuto Tributario, tal como está en la actualidad, se ajusta o no al ordenamiento jurídico y al precedente de esta Corporación.

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

FALLA

Primero.- Por las razones expuestas en esta providencia, se **revoca** el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia del 16 de marzo de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare en el proceso de la referencia. En lo demás, se **confirma** la sentencia impugnada.

Segundo.- Ejecutoriada la presente providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese, cúmplase.

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

MILTON CHAVES GARCÍA

Presidente de la Sala

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Consejera

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

Consejero

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

Consejero