

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA

Bogotá, D. C., primero (1º) de junio de dos mil quince (2015)

Radicación número: 05001233300020130076001

Número Interno: 20961

Demandante: REINALDO DE JESÚS LLANO CARDONA

Demandado: DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN

AUTO

Llega al Despacho Sustanciador el proceso de la referencia para resolver el recurso de apelación interpuesto contra la providencia de 16 de diciembre de 2013 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

ANTECEDENTES

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, el señor Reinaldo de Jesús Llano Cardona, por medio de apoderado, solicitó que se declarara la nulidad de las Resoluciones 112412011001191 del 6 de diciembre de 2011 y 112362012000018 de 19 de noviembre de 2012, expedidas por la DIAN, por medio de las que le impuso sanción por el incumplimiento de la obligación de informar de conformidad con el artículo 651 del Estatuto Tributario en cuantía de \$122.385.000.

La demanda se presentó el 9 de abril de 2013 (folio 12) en la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos y fue repartida al Juzgado 28 Administrativo de Medellín que, por auto de 18 de abril de 2013, declaró su falta de competencia, en razón de la cuantía^[1] y, remitió el proceso al Tribunal Administrativo de Antioquia.

El Tribunal profirió fallo en el que accedió a las pretensiones de la demanda. La parte demandada presentó en tiempo recurso de apelación contra dicha sentencia y se remitió el expediente al Consejo de Estado para resolver.



CONSIDERACIONES

En primer lugar, es del caso indicar que de conformidad con el artículo 358 del Código de Procedimiento Civil - CPC^[2], corresponde al superior realizar un examen preliminar del expediente repartido, en el que observará, entre otros aspectos, si en la primera instancia se incurrió en causal de nulidad.

Precisado lo anterior, se observa que el asunto de la referencia llega a este Despacho para resolver el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 16 de diciembre de 2013.

No obstante, revisado el expediente se advierte una nulidad insanable, pues el proceso de la referencia debió tramitarse en primera instancia por los Jueces Administrativos y no por el Tribunal, teniendo en cuenta que se trata de una sanción tributaria cuyo monto no supera los 300 salarios mínimos legales vigentes.

Para llegar a esta conclusión se abordarán los siguientes aspectos^[3]: i) Competencia en primera instancia de los Juzgados y de los Tribunales Administrativos y en segunda instancia del Consejo de Estado. Reglas de competencia aplicables en asuntos tributarios; ii) Competencia del Consejo de Estado; iii) Caso concreto. Falta de competencia funcional- nulidad insanable y iv) Conclusiones.

i) Competencia en primera instancia de los juzgados y de los Tribunales Administrativos. Reglas de competencia aplicables en asuntos tributarios.

La Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, introdujo varias modificaciones importantes, entre las que se puede destacar la reducción -en algunos casos- de las cuantías para que las autoridades judiciales que integran la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (jueces, magistrados de tribunal y del Consejo de Estado) conozcan de un determinado asunto en única, primera o segunda instancia.

Para los temas tributarios –con cuantía– en los que se controvierta el monto, distribución o asignación de impuestos y contribuciones los competentes para conocer en primera instancia son los juzgados administrativos siempre que el valor que se discuta sea inferior a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes, conforme con lo previsto en el artículo 155 (4) del CPACA^[4]. Si la cuantía del proceso es superior a 100 salarios mínimos corresponderá conocer a los Tribunales Administrativos, según el artículo 152 (4) del mismo estatuto procesal^[5].

Aquellos asuntos en los que se ataquen actos de naturaleza tributaria pero que no determinen el valor de un impuesto o contribución, por ejemplo los que imponen una sanción por no declarar o por no enviar información en medios magnéticos, entre otras, deberán ser conocidos en primera instancia por los jueces o tribunales administrativos, teniendo en cuenta la regla general del numeral 3º de los artículos 155 y 152 del CPACA. Esas normas prevén:

“ARTÍCULO 155. COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

ARTÍCULO 152. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y, sin atención a la cuantía, de los actos que se expidan en ejercicio del poder disciplinario asignado a los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, diferentes al Procurador General de la Nación”

www.lavozdelderecho.com

Si se leen los demás numerales de los artículos 152 y 155 del CPACA no se encontrará alguno en el que puedan encuadrarse los actos sancionatorios de naturaleza tributaria, pues el único que trata sobre impuestos es el 4º pero, como se indicó, esa norma se aplica cuando se demandan actos que determinan su monto, distribución o asignación, sin embargo no incluyen el asunto referente a las sanciones.

Por lo tanto, como no existe una regla de competencia especial, corresponderá aplicar la general contenida en el numeral 4º transcrito, es decir que si la sanción discutida no excede de 300 salarios mínimos mensuales legales vigentes conocerán los jueces administrativos en primera instancia y si supera ese monto los competentes serán los Tribunales Administrativos^[6].



ii) Competencia del Consejo de Estado.

El Consejo de Estado conoce en segunda instancia de los procesos decididos en primer grado por los Tribunales Administrativos, según lo dispuesto en el artículo 150 ib. Esa norma señala textualmente:

“ARTÍCULO 150. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN SEGUNDA INSTANCIA Y CAMBIO DE RADICACIÓN. <Artículo modificado por del artículo [615](#) de la Ley 1564 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia.”

Al interior de esta Corporación, conforme con el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999^[7] (Reglamento del Consejo de Estado), la competencia para conocer de los procesos está distribuida entre las Secciones que la integran, según la especialidad de cada una, excepto la Sección Primera a la que se le asignó una competencia residual^[8].

Concretamente, a la Sección Cuarta le corresponde conocer, entre otros procesos, de los de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho que versen sobre actos administrativos relacionados con impuestos y contribuciones fiscales y parafiscales, excepto las tasas.

Significa entonces que, teniendo en cuenta la distribución de competencias contenida en el Reglamento de esta Corporación, la Sección Cuarta es la especializada en asuntos tributarios, es decir que conoce de los procesos en los que se demanden actos relacionados con impuestos y contribuciones.

Cuando se trata de demandas de nulidad y restablecimiento del derecho con cuantía, esta Sección conoce en segunda instancia de aquellas que atacan un acto particular de determinación del monto, distribución o asignación de impuestos y contribuciones, siempre que superen los 100 salarios mínimos legales mensuales.

Igualmente conoce en segunda instancia de los procesos de naturaleza tributaria que aunque no determinen el monto, distribución o asignación de un impuesto o contribución están relacionados con dichos tributos, como por ejemplo las sanciones por no declarar un impuesto, siempre que superen los 300 salarios mínimos legales mensuales.

Así que si el valor discutido no es superior a 100 smlmv, para el primer caso, o a 300 smlmv para el segundo, corresponde a los jueces administrativos tramitar la primera instancia y a los tribunales la segunda.

Explicado lo anterior, se analiza el caso concreto, así:



iii) Caso concreto. Falta de competencia funcional- nulidad insaneable.

En el proceso de la referencia los actos demandados en nulidad y restablecimiento del derecho son las Resoluciones 072412011000085 del 2 de marzo de 2011 y 072362012000005 de 15 de marzo de 2012, expedidas por la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas Nacionales de Medellín, por las cuales impuso sanción por no informar.

De la revisión de los referidos actos se observa que el monto de la sanción a cargo del señor Reinaldo del Jesús Llano Cardona es de \$122.385.000, suma que corresponde a la cuantía del proceso. Así mismo, como el asunto debatido versa sobre una sanción de carácter tributario, la norma de competencia aplicable es la general, es decir que es necesario que la cuantía discutida sea mayor a 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes para que este alto tribunal conozca en segunda instancia.

La demanda se presentó en el 2012, año en el que 300 salarios equivalían a \$170.010.000, y como la cuantía de este proceso, como se indicó, es de \$122.385.000 no correspondía conocer en primera instancia al Tribunal Administrativo de Antioquia, sino a los juzgados administrativos, de conformidad con lo prescrito en el artículo 155, numeral 3° del CPACA, toda vez que la suma discutida no excede los 300 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

iv) Falta de competencia funcional- nulidad insaneable.

Teniendo en cuenta lo explicado, es claro que el Tribunal Administrativo de Antioquia no tenía competencia para avocar el conocimiento del asunto en primera instancia por tratarse del medio de control de nulidad y restablecimiento con cuantía inferior a 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En este punto es importante indicar que una vez repartida una demanda para su conocimiento, al juez le corresponde verificar si la demanda promovida es la adecuada teniendo en cuenta la naturaleza de los actos acusados. Tratándose de pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho deberá, además, revisar cuál es la cuantía para determinar la competencia funcional.

En este caso se advierte que se configura una causal de nulidad insaneable, según los artículos 140 (2) y 144 del CPC, aplicables al trámite contencioso administrativo^[9], dado que el Tribunal Administrativo de Norte de Santander no tenía competencia funcional para tramitar la primera instancia, pues como se indicó, son los Juzgados Administrativos los competentes en razón de la cuantía del proceso.

Por lo anterior, el Consejo de Estado no es competente para resolver la apelación interpuesta, pues, según el artículo 150 del CPACA, conoce en segunda instancia de los asuntos tramitados en primera instancia por los Tribunales Administrativos, y como en este caso se aplica la regla general del artículo



152 (3) del CPACA, el proceso debe superar los 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de presentación de la demanda.

iv) Conclusiones

Lo expuesto permite llegar a las siguientes conclusiones:

1. Cuando se pretende atacar la nulidad de actos particulares que imponen sanción, la competencia en razón de la cuantía se determina según la regla general contenida en el numeral 3º de los artículos 152 y 155 del CPACA, es decir que si la cuantía es inferior a 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes serán los jueces administrativos los que deben conocer del asunto en primera instancia. Pero si es superior serán los tribunales administrativos los que asuman el conocimiento.
2. Las resoluciones demandadas, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, tienen carácter tributario- sancionatorio. En consecuencia, para determinar cuál autoridad es la competente, debe aplicarse la regla general y no la especial, pues en este caso no se está discutiendo el monto, distribución o asignación de impuestos o contribuciones, sino una sanción que no tiene regla especial de competencia.
3. De los actos administrativos, se puede determinar una cuantía de \$122.385.000, valor que no supera los 300 salarios mínimos legales vigentes, por lo que la competencia para conocer del asunto está radicada en los Juzgados Administrativos (art. 155 -3 CPACA).
4. El Tribunal Administrativo de Antioquia no tenía competencia funcional para avocar el conocimiento del proceso por la cuantía discutida. Esa falta de competencia es insaneable, por lo que deberá declararse la nulidad de todo lo actuado por esa Corporación.
5. El Consejo de Estado no es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto contra la providencia de 22 de noviembre de 2013, dictada por el Tribunal Administrativo de Antioquia.



En consecuencia, deberá remitirse el expediente a los Juzgados Administrativos para que avoquen conocimiento de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho promovida por el señor Reinaldo de Jesús Llano Cardona y verifiquen el cumplimiento de los requisitos para admitirla.

Por lo anterior, el Consejo de Estado, en su Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sala Unitaria,

RESUELVE:

1. **Declárase** la nulidad de todo lo actuado en el presente proceso a partir del auto de 18 de abril de 2013, dictado por el Juzgado Veintiocho Administrativo Oral de Medellín. En consecuencia:
2. **Remítase** el expediente al Juzgado de Origen, esto es el Juzgado Veintiocho Administrativo Oral de Medellín, al que había sido repartida inicialmente el proceso de la referencia. Este juzgado deberá avocar el conocimiento de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por el señor Reinaldo de Jesús Llano Cardona.
3. **Remítase** copia de esta providencia al Tribunal Administrativo de Antioquia, para que en los asuntos en los que se discutan sanciones tributarias tenga en cuenta la regla de competencia general (art. 152-3 CPACA).

Notifíquese y cúmplase.

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ



[1] En este proceso la cuantía es de \$122.385.000. Inferior a 300 salarios mínimos legales vigentes para la fecha de presentación de la demanda. Para el año 2012 el salario mínimo legal vigente era de \$566.700.

[2] Art. 325 Código General del Proceso- CGP

[3] Se reitera el análisis realizado en el auto de 19 de diciembre de 2014 en un caso similar en el Expediente N° 54001-23-33-000-2012-00029-01.

[4] **ARTÍCULO 155. COMPETENCIA DE LOS JUECES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA.** Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

4. De los procesos que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, cuando la cuantía no exceda de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

[5] **ARTÍCULO 152. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA.** Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

4. De los que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, cuando la cuantía sea superior a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

[6] En este mismo sentido, ver auto de 10 de octubre de 2013, Exp. 2013-000290-01 [20246], Actor: Sebastián Felipe Hernández Pinzón, M.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

[7] Modificado por el artículo 1º del Acuerdo 55 de 2003.

[8] Conoce de los asuntos que no están expresamente asignados a otras secciones.

[9] Por remisión expresa del artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

www.lavozdelderecho.com

