

COMPETENCIA FUNCIONAL EN ASUNTOS TRIBUTARIOS - Determinación en vigencia de la Ley 1437 de 2011. La Ley 1437 del 2011 fijó dos reglas de competencia en materia tributaria: Una especial cuando se discute el monto, la distribución o asignación de impuestos, tasas y contribuciones nacionales y territoriales (art. 152 numeral 3) y, otra general, cuando se impugnan otro tipo de actos administrativos, como los que imponen sanciones (art. 155 numeral 3), eventos en los que la competencia en primera instancia corresponde a los juzgados administrativos o al tribunal, según la cuantía /
COMPETENCIA FUNCIONAL EN ASUNTOS TRIBUTARIOS -Determinación cuando el asunto versa sobre el tributo y la sanción. En ese caso, la cuantía se establece por la sumatoria de lo discutido, conforme lo prevé el artículo 157 de la Ley 1437 de 2011, o por la aplicación de la regla especial determinada en función del impuesto

[...] en los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter tributario, la competencia en primera instancia de los Tribunales Administrativos está prevista en el numeral 4º del artículo 152 de la Ley 1437, de la siguiente manera: **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** [...]

Por su parte, la competencia de los Juzgados Administrativos en los mismos asuntos fue regulada en el artículo 155, numeral 4º, así: **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** [...]

De acuerdo con las normas transcritas, con la entrada en vigencia de la Ley 1437, esto es, a partir del 12 de julio de 2012, se hace necesario determinar en materia tributaria el objeto del proceso con el fin de establecer la competencia funcional del Juez o Tribunal, ya que si el asunto versa sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, su conocimiento radica en los Tribunales Administrativos si la cuantía supera los 100 salarios mínimos, mientras que si es inferior a esta su conocimiento en primera instancia radica en los Juzgados Administrativos. La regla de competencia explícita que se comenta trata únicamente del tributo, no de la sanción, lo que, en principio permite excluir de la regla de competencia específica a las controversias que versen sobre sanciones, caso en el cual se acude a la regla general consagrada en el artículo 152-3, que la radica en los Tribunales Administrativos cuando la cuantía supera los 300 salarios mínimos, mientras que si es inferior a esta suma su conocimiento en primera instancia se radica en los Juzgados Administrativos, conforme al artículo 155-3 ibídem. Se dice que en principio, porque dicha regla es clara cuando la pretensión ataca únicamente la sanción, como sucede en este caso donde el acto administrativo sólo impuso la multa. Cuestión diferente sería la pretensión que versa sobre el impuesto mismo y la sanción, pero en tal caso debe tenerse presente que la cuantía se establece por la sumatoria del valor discutido por concepto del impuesto y las sanciones -artículo 157 Ley 1437- o por aplicación de la regla especial determinada en función del impuesto, no de la sanción, pero este no es el caso que se trata [...] En ese orden de ideas, se concluye que con la Ley 1437 el Legislador fijó dos reglas de competencia en materia tributaria. La regla especial

para los procesos en los que se discuta el monto, la distribución o asignación de impuestos, tasas y contribuciones nacionales, departamentales, municipales o distritales -100 salarios mínimos- y, la regla general, para los procesos en los que se impugnen otro tipo de actos administrativos en uso del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho -300 salarios mínimos-; por lo que es necesario para determinar la competencia en cada caso, un análisis de las pretensiones y de los fundamentos de la demanda para efectos de establecer el asunto del proceso. 2.2.2.- La Sala observa que los actos que se discuten en el presente proceso hacen relación a una sanción impuesta al contribuyente *“por no enviar información dentro de los plazos establecidos, prevista en el literal a) del artículo 650 del Estatuto Tributario en cuantía de \$150.734.000”* (fl. 18 vto.), razón por la cual la regla de competencia aplicable en el presente asunto es la contenida en el numeral 3º del artículo 155 de la Ley 1437, toda vez que de lo que se trata es de discutir la procedencia o no de una sanción y, no, el monto, la distribución o asignación de un impuesto. Como la demanda fue presentada el 29 de noviembre de 2012, año en el cual el salario mínimo mensual legal estaba fijado en la suma de \$566.700 de conformidad con lo dispuesto en Decreto 4919 de 2011, se concluye que la cuantía del proceso -\$150.734.000- no excede los 300 salarios mínimos, esto es, la suma de \$170.010.000, razón por la cual la competencia para conocer del mismo en primera instancia recae en los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá, atendiendo el lugar donde se expidió el acto.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 152 NUMERAL 3 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 155 NUMERAL 3 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 157

NOTA DE RELATORÍA: La síntesis del asunto es la siguiente: En Sala Unitaria el Ponente concluyó que el Consejo de Estado carecía de competencia para conocer del recurso de apelación interpuesto contra el auto del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que rechazó la demanda promovida contra unos actos administrativos en los que la DIAN impuso una sanción por no presentar información exógena (art. 631 E.T.). En consecuencia, anuló todo lo actuado, por falta de competencia funcional y ordenó remitir el asunto al Juzgado 43 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá para que avocara su conocimiento. Dijo la Sala que al caso le era aplicable el numeral 3 del artículo 155 de la Ley 1437 de 2011, que fija en los jueces administrativos la competencia para conocer, en primera instancia, del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuya cuantía no exceda de 300 SMLMV, dado que se discutía una sanción y no el monto, distribución o asignación de un impuesto. Señaló que dicha regla de competencia es clara cuando sólo se ataca la sanción, mas no cuando se controvierte tanto ésta como el impuesto mismo, caso en el que la cuantía se establece por la sumatoria de lo discutido, conforme lo prevé el art. 157 de la Ley 1437 de 2011, o por la aplicación de la regla especial en función del impuesto y no de la sanción.

COMPETENCIA FUNCIONAL - Alcance / FALTA DE COMPETENCIA FUNCIONAL - Configura causal de nulidad insubsanable

La competencia funcional corresponde a la distribución de funciones entre los diferentes jueces dependiendo la cuantía de los asuntos en litigio, con el fin de crear diversas instancias de conocimiento y revisión. Así pues, atendiendo de la cuantía de los procesos, en la jurisdicción contenciosa administrativa los asuntos son de conocimiento de los Jueces Administrativos, los Tribunales Administrativos y el Consejo de Estado, ya sea en única, primera o segunda instancia -artículos 149 a 155 de la Ley 1437-. De conformidad con el numeral 2º del artículo 140 y el

inciso final del artículo 144 del Código de Procedimiento Civil, en concordancia con el artículo 208 de la Ley 1437, la falta de competencia funcional del juez es una causal de nulidad del proceso de carácter **insubsannable**, lo que significa que bajo ningún pretexto pueden “*validarse*” los actos jurisdiccionales que no hayan sido proferidos por el competente.

FUENTE FORMAL: CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 140 NUMERAL 2 / CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 144 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 208

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ

Bogotá D.C., primero (1) de octubre de dos mil trece (2013).

Radicación número: 25000-23-27-000-2013-00290-00(20246)

Actor: SEBASTIAN FELIPE HERNANDEZ PINZON

Demandado: DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – DIAN

AUTO

Al momento de estudiarse el presente proceso para decidir sobre el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte actora contra el auto del 2 de mayo de 2012 proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, por medio del cual se rechazó la demanda por caducidad de la acción, observa la Sala Unitaria la configuración de una causal de nulidad insaneable por falta de competencia y, por consiguiente, procederá a declararla de oficio.

1. ANTECEDENTES

El 29 de noviembre de 2012 el señor SEBASTIÁN FELIPE HERNÁNDEZ PINZÓN, actuando por intermedio de apoderado, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la U.A.E. DIAN con el fin de que se declare la nulidad de la Resolución Sanción No. 322412011000502 del 11 de julio de 2011, por medio de la cual se le impuso una sanción por no presentar información exógena de que trata el artículo 631 del Estatuto Tributario

en cuantía de \$150.734.000, y de la Resolución No. 900.172 del 23 de julio de 2012, por medio de la cual se decidió el recurso de reconsideración y se confirmó la sanción impuesta.

La demanda fue presentada en la oficina de apoyo judicial de los Juzgados Administrativos y repartida al Juzgado 43 Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, Sección Cuarta, quien mediante auto del 12 de diciembre de 2012 ordenó la remisión del expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca al considerar que no era competente para conocer el asunto de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 155 de la Ley 1437.

Contra el auto del 12 de diciembre de 2012 el apoderado de la parte actora interpuso recurso de reposición argumentando que como en la demanda no se estaba discutiendo el monto, la distribución o la asignación de impuestos, sino la imposición de una sanción, la regla de competencia aplicable es la establecida en el numeral 3º del artículo 155 de la Ley 1437, por lo que la competencia para conocer del proceso es de los Jueces Administrativos ya que la cuantía no supera los 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Mediante auto del 4 de febrero de 2013 el Juzgado 43 Administrativo confirmó la decisión recurrida al considerar que la regla de competencia aplicable al caso concreto es la contenida en el numeral 4º del artículo 155 de la Ley 1437, en concordancia con lo establecido en el artículo 157 ibídem, en tanto se trata de un asunto de carácter tributario y, por tanto, la pretensión se fija por el valor de la suma discutida por concepto de la sanción impuesta, la cual supera los 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Una vez remitido el proceso al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la Sección Cuarta, Subsección A, mediante auto del 2 de mayo de 2013 avocó conocimiento del asunto y rechazó la demanda por caducidad de la acción.

Como argumentos de su decisión expuso que por la cuantía del proceso -\$150.734.000-, de conformidad con lo regulado en el numeral 4º del artículo 152 de la Ley 1437 la demanda se debió haber presentado ante el Tribunal Administrativo dentro de los cuatro meses siguientes a la notificación de la Resolución No. 900.172 del 23 de julio de 2012, término que vencía el 28 de

noviembre de ese año y, como la demanda se presentó el día 29 de noviembre, operó el fenómeno de caducidad debiéndose rechazar la demanda.

Expresa que si bien es cierto que durante el año 2012 hubo cese de actividades de la Rama Judicial, en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca se levantó el cese de actividades el 23 de noviembre de 2012, por lo que la demanda se debía presentar antes de que operara el fenómeno de la caducidad de la acción.

El apoderado de la parte actora interpuso recurso de apelación contra el auto del 2 de mayo de 2013, el cual fue concedido por el Tribunal y remitido el expediente al Consejo de Estado para su decisión.

En dicho escrito se insiste en que la competencia para conocer del proceso radica en los Juzgados Administrativos, quienes estuvieron en cese de actividades desde el 11 de octubre al 9 de diciembre de 2012, tal como lo certifica Asonal Judicial, y que por tal razón, como la atención al público fue intermitente, debe entenderse interrumpido el término de caducidad hasta el 9 de diciembre de ese año de conformidad con el artículo 121 del Código de Procedimiento Civil.

2. CONSIDERACIONES

2.1.- La competencia funcional corresponde a la distribución de funciones entre los diferentes jueces dependiendo la cuantía de los asuntos en litigio, con el fin de crear diversas instancias de conocimiento y revisión. Así pues, atendiendo de la cuantía de los procesos, en la jurisdicción contenciosa administrativa los asuntos son de conocimiento de los Jueces Administrativos, los Tribunales Administrativos y el Consejo de Estado, ya sea en única, primera o segunda instancia -artículos 149 a 155 de la Ley 1437-.

De conformidad con el numeral 2º del artículo 140 y el inciso final del artículo 144 del Código de Procedimiento Civil, en concordancia con el artículo 208 de la Ley 1437, la falta de competencia funcional del juez es una causal de nulidad del proceso de carácter **insubsana**ble, lo que significa que bajo ningún pretexto pueden “*validarse*” los actos jurisdiccionales que no hayan sido proferidos por el competente.

2.2.- Precisado lo anterior, se observa que el asunto de la referencia llega a este Despacho para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra el auto del 2 de mayo de 2012 proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

No obstante, al verificar los requisitos para poder decidir el recurso se advierte que la cuantía de las pretensiones no supera la exigida para que esta Corporación conozca en segunda instancia, por las razones que pasan a exponerse:

2.2.1.- De conformidad con la regla de competencia del artículo 150 de la Ley 1437, el Consejo de Estado conoce en segunda instancia de las apelaciones de autos proferidos en primera instancia por los Tribunales Administrativos del país.

Así pues, en los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter tributario, la competencia en primera instancia de los Tribunales Administrativos está prevista en el numeral 4º del artículo 152 de la Ley 1437, de la siguiente manera:

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.** – Resaltos propios*

Por su parte, la competencia de los Juzgados Administrativos en los mismos asuntos fue regulada en el artículo 155, numeral 4º, así:

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.**- Resaltos fuera de texto*

De acuerdo con las normas transcritas, con la entrada en vigencia de la Ley 1437, esto es, a partir del 12 de julio de 2012, se hace necesario determinar en materia tributaria el objeto del proceso con el fin de establecer la competencia funcional del Juez o Tribunal, ya que si el asunto versa sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, su conocimiento radica en los Tribunales Administrativos si la cuantía supera los 100 salarios mínimos, mientras que si es inferior a esta su conocimiento en primera instancia radica en los Juzgados Administrativos.

La regla de competencia explícita que se comenta trata únicamente del tributo, no de la sanción, lo que, en principio permite excluir de la regla de competencia específica a las controversias que versen sobre sanciones, caso en el cual se acude a la regla general consagrada en el artículo 152-3, que la radica en los Tribunales Administrativos cuando la cuantía supera los 300 salarios mínimos, mientras que si es inferior a esta suma su conocimiento en primera instancia se radica en los Juzgados Administrativos, conforme al artículo 155-3 ibídem.

Se dice que en principio, porque dicha regla es clara cuando la pretensión ataca únicamente la sanción, como sucede en este caso donde el acto administrativo sólo impuso la multa. Cuestión diferente sería la pretensión que versa sobre el impuesto mismo y la sanción, pero en tal caso debe tenerse presente que la cuantía se establece por la sumatoria del valor discutido por concepto del impuesto y las sanciones –artículo 157 Ley 1437- o por aplicación de la regla especial determinada en función del impuesto, no de la sanción, pero este no es el caso que se trata.

En sentido semejante al expuesto en esta providencia la Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia, Consejera de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en el capítulo denominado “*El procedimiento Contencioso Administrativo tributario en la Ley 1437 de 2011*”, del texto “*Instituciones del Derecho Administrativo en el nuevo Código. Una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011*”¹, expone:

¹ BRICEÑO DE VALENCIA, Martha Teresa. “El procedimiento Contencioso Administrativo tributario en la Ley 1437 de 2011”. En: “Instituciones del Derecho Administrativo en el nuevo Código. Una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011”, Bogotá: Consejo de Estado, Nomos Impresores, año 2012, pág. 396-397

Determinación de la competencia por razón de la cuantía

El nuevo Código no modifica la forma de determinar la cuantía para los procesos en materia tributaria. Por consiguiente, para asuntos en que se discuta el monto de las tasas, impuestos y contribuciones, la cuantía seguirá determinándose por la diferencia entre el valor liquidado en los actos acusados y el valor determinado en la liquidación privada por el contribuyente², pero teniendo en cuenta las glosas que efectivamente son discutidas en la demanda, porque bien puede ocurrir que el contribuyente no impugne la totalidad de las modificaciones propuestas.

En el caso de sanciones la cuantía estará determinada por el valor discutido.

Los intereses, multas y perjuicios pueden hacer parte de la cuantía, pero solo los que se generen hasta la presentación de la demanda.

Por consiguiente, teniendo en cuenta el factor territorial y la cuantía discutida con la demanda, puede determinarse el órgano de la jurisdicción contencioso administrativa competente para tramitar y decidir la demanda interpuesta contra los actos administrativos de carácter particular en materia tributaria.

Asuntos con cuantía – doble instancia

Los montos de las cuantías en el nuevo Código³ fueron disminuidas para el caso en que se discutan impuestos, tasas o contribuciones, lo que permitirá que en la gran mayoría de los casos los procesos contencioso tributarios cuenten con una segunda instancia, pues en vigencia del anterior Código, se exigía que la cuantía supere los 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes, esto es, \$170.010.000²² para que el proceso tuviera la oportunidad de una segunda instancia ante los Tribunales Administrativos o el Consejo de Estado, dependiendo el caso.

Con el nuevo Código la cuantía deberá ser superior a 100 salarios mínimos legales mensuales vigentes, es decir, \$56.670.000²³. Esto es aplicable a las demandas presentadas a partir del nuevo código.

En el anterior Código, la cuantía de ese tipo de procesos tenía que ser superior a 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes, para ser conocidos en primera instancia por los Tribunales Administrativos. Si la cuantía no superaba el mencionado tope, la competencia estaba radicada en única instancia en los Juzgados Administrativos.

No obstante para los procesos sancionatorios, en el nuevo Código se mantiene la exigencia de que la cuantía no exceda los 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes, para ser conocidos en segunda instancia por los Tribunales Administrativos y cuando exceda dicho tope será un proceso de doble instancia que se surtirá ante los Tribunales Administrativos y el Consejo de Estado.-Subrayas propias

² L.1437/11 Art. 157

³ L.1437/11 Arts. 150, 152, 153 y 155

En ese orden de ideas, se concluye que con la Ley 1437 el Legislador fijó dos reglas de competencia en materia tributaria. La regla especial para los procesos en los que se discuta el monto, la distribución o asignación de impuestos, tasas y contribuciones nacionales, departamentales, municipales o distritales -100 salarios mínimos- y, la regla general, para los procesos en los que se impugnen otro tipo de actos administrativos en uso del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho -300 salarios mínimos-; por lo que es necesario para determinar la competencia en cada caso, un análisis de las pretensiones y de los fundamentos de la demanda para efectos de establecer el asunto del proceso.

2.2.2.- La Sala observa que los actos que se discuten en el presente proceso hacen relación a una sanción impuesta al contribuyente *“por no enviar información dentro de los plazos establecidos, prevista en el literal a) del artículo 650 del Estatuto Tributario en cuantía de \$150.734.000”* (fl. 18 vto.), razón por la cual la regla de competencia aplicable en el presente asunto es la contenida en el numeral 3º del artículo 155 de la Ley 1437, toda vez que de lo que se trata es de discutir la procedencia o no de una sanción y, no, el monto, la distribución o asignación de un impuesto.

Como la demanda fue presentada el 29 de noviembre de 2012, año en el cual el salario mínimo mensual legal estaba fijado en la suma de \$566.700 de conformidad con lo dispuesto en Decreto 4919 de 2011, se concluye que la cuantía del proceso -\$150.734.000- no excede los 300 salarios mínimos, esto es, la suma de \$170.010.000, razón por la cual la competencia para conocer del mismo en primera instancia recae en los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá, atendiendo el lugar donde se expidió el acto.

En ese orden de ideas, al no ser el Tribunal Administrativo de Cundinamarca competente para conocer del presente proceso en primera instancia, el Consejo de Estado no puede resolver de fondo la apelación interpuesta contra el auto que rechazó la demanda, al configurarse una nulidad insaneable, por lo que se procederá a declararla de oficio en la presente providencia y a ordenar la remisión del proceso al Juzgado 43 Administrativo del Circuito de Bogotá –Sección Cuarta- para que continúe con el trámite del mismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 358 del Código de Procedimiento Civil.

2.3.- La presente decisión se dicta en Sala Unitaria, conforme a la regla de competencia prevista en el artículo 125 de la Ley 1437.

Se ha considerado que la competencia de la Sección se determina por la naturaleza de la decisión a revisar –en este caso el rechazo-, pero como se trata de una nulidad que deja sin efecto lo actuado, es competencia del Ponente.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, por medio de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta,

RESUELVE

1. **DECLÁRASE** de oficio la nulidad de todo lo actuado en el presente proceso por la configuración de la causal contemplada en el numeral 2º del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil –falta de competencia-.
2. **REMÍTASE** el presente proceso al Juzgado 43 Administrativo del Circuito de Bogotá –Sección Cuarta- para que avoque conocimiento del proceso.

Cópiese y notifíquese.

Cúmplase.

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ