

T-413-18

Sentencia T-413/18

TERMINO DE PRESCRIPCION DE LA ACCION DE COBRO EN MATERIA TRIBUTARIA

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia por no configurarse defecto sustantivo alegado por la sociedad accionante

Referencia: Expediente T-6.649.723

Acción de tutela presentada por Concretos y Asfaltos S.A. contra el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo –Sección Cuarta–.

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá D.C., ocho (8) de octubre de dos mil dieciocho (2018)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, en virtud de la escogencia efectuada por la Sala de Selección No. 3 mediante auto del 23 de marzo de 2018, y una vez presentada a la Sala Plena la cual decidió, en sesión del 11 de julio de 2018, no asumir su conocimiento, de conformidad con lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 61 del Reglamento de la Corte Constitucional[1], ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos proferidos por el Consejo de Estado – Sección Primera, el 1º de diciembre de 2017 en segunda instancia, y Consejo de Estado – Sección Quinta, el 22 de junio de 2017 en primera instancia, dentro del proceso de acción de tutela promovido por la Sociedad Concretos y Asfaltos S.A. (en adelante CONASFALTOS S.A. S.A.), por intermedio de apoderado judicial, contra el Consejo de Estado – Sección Cuarta, mediante la cual invocó la protección del derecho fundamental al debido proceso con base en los

siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

1.1. Declaración Privada del IVA

La sociedad Concretos y Asfaltos S.A., presentó ante la DIAN, el 12 de enero de 2001, su declaración del impuesto sobre las ventas por los cuatro primeros bimestres del año gravable 1996.

1.2 Liquidación oficial del IVA

La administración de impuestos modificó las declaraciones privadas mediante liquidaciones oficiales 900001 a 900004 del 23 de enero de 2002, notificadas el 29 de enero del mismo año.

1.3. Discusión administrativa del impuesto

La sociedad contribuyente formuló recursos de reconsideración contra las mencionadas liquidaciones, los cuales fueron decididos negativamente por parte de la DIAN el día 23 de enero de 2002. Estas decisiones fueron notificadas el 29 de enero de 2002.

1.4. Debate judicial sobre el monto del impuesto

i) Demanda. El 28 de mayo de 2002, Concretos y Asfaltos S.A., formuló demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos de liquidación del impuesto, la cual fue admitida mediante auto del 2 de septiembre del mismo año, por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

En esta providencia también se ordenó, entre otras cosas, conceder un plazo de 15 días a la accionante, para gestionar la notificación al demandado ante la Oficina de Apoyo Judicial de Medellín.

Esta decisión fue notificada por estado, el 12 de septiembre de 2002.

ii) Perención. El 17 de septiembre de 2003, el Tribunal decretó la perención del proceso, por cuanto la parte demandante no "... gestionó la notificación personal dentro del término otorgado para ello, quedando el proceso sin impulso por más de 6 meses, lo que denota una inactividad procesal que apareja como consecuencia la medida procesal que adopta hoy la Sala".

Esta decisión se notificó mediante edicto, fijado el 3 de octubre de 2003 y desfijado el 7 del mismo mes, sin que fuera objeto de recursos.

1.5. Cobro administrativo coactivo

ii) Excepciones. Contra dicho mandamiento, la sociedad actora propuso la excepción de prescripción de la acción de cobro[2], la cual fue declarada no probada mediante la Resolución N° 312-023 del 12 de octubre de 2007.

iii) Reposición. La empresa interpuso recurso de reposición contra la anterior decisión el cual fue resuelto de manera desfavorable por la Resolución N° 311-032 del 12 de diciembre de 2007.

1.6. Debate judicial sobre el cobro coactivo

i) Demanda. El 23 de abril de 2008, la accionante presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la actuación administrativa de cobro, en la cual solicitó se declarara probada la excepción de prescripción de la acción ejecutiva.

ii) Sentencia de primera instancia. El Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en Sentencia del 25 de octubre de 2012, accedió a las pretensiones de la demanda, declaró probada la prescripción de la acción de cobro y la nulidad de las resoluciones relacionadas con el cobro coactivo.

Manifestó que si bien se presentó una demanda contra la actuación de la DIAN, ésta no interrumpió la prescripción puesto que al no notificarse, nunca se trabó la litis y, en consecuencia, la autoridad administrativa nunca tuvo conocimiento de la demanda.

iii) Apelación y su decisión. La demandada presentó recurso de apelación, el cual fue resuelto el 22 de septiembre de 2016 por el Consejo de Estado - Sección Cuarta, en cuya decisión

revocó el fallo de primera instancia y, en su lugar, negó las pretensiones de la demanda.

Las razones para su decisión se fundaron en la interpretación detallada de los artículos 817[3], 828[4] y 829[5] del Estatuto Tributario, las cuales se sintetizan a continuación:

a) El título ejecutivo de cobro de la obligación tributaria está constituido por los actos administrativos ejecutoriados de determinación del tributo, según las voces del numeral 2º del artículo 828 del Estatuto Tributario[6];

b) La demanda tuvo el efecto de impedir la ejecutoria de dichos actos administrativos según lo dispuesto por el numeral 4º del artículo 829 del Estatuto Tributario[7];

c) En consecuencia, la actuación de la administración no quedó ejecutoriada sino hasta la notificación de la decisión judicial definitiva[8];

d) Dado que la Administración no podía ejecutar unos actos administrativos que no se hallaban en firme por causa de la demanda contencioso-administrativa, ello tuvo la virtualidad de interrumpir la prescripción de la acción de cobro a que se refiere el artículo 817 del Estatuto Tributario[9];

e) De acuerdo con lo anterior, los cinco años de término para la prescripción a que se refiere la norma mencionada en el ordinal anterior, sólo comenzó a correr a partir de la notificación de la providencia que declaró la terminación del proceso mediante la declaración de perención del proceso, es decir el 7 de octubre de 2003, fecha en que se desfijó el edicto correspondiente[10].

f) Por tanto, la Administración tenía hasta el 7 de octubre de 2008 para iniciar el cobro coactivo, por lo que el mandamiento de pago, notificado el 4 de septiembre de 2007, fue oportuno[11].

Esta decisión de segunda instancia fue notificada mediante edicto fijado el diez (10) de octubre de 2016 y desfijado tres (3) días después, es decir, el doce (12) de octubre del mismo año.

2. Acción de Tutela

Con fundamento en los hechos expuestos, el 07 de abril de 2017, por medio de apoderado judicial, Concretos y Asfaltos S.A., formuló acción de tutela contra el Consejo de Estado - Sección Cuarta -, por la presunta vulneración del derecho fundamental al debido proceso, al incurrir en defecto sustantivo por indebida interpretación de los artículos 817, 818 y 829, numeral 4 del Estatuto Tributario y 148 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984).

Adujo que el error hermeneúutico judicial consistió en considerar interrumpida la prescripción del término para que la administración cobrara el impuesto, con la demanda que nunca fue notificada y en cuya actuación fue declarada la perención.

En su criterio la demanda presentada contra los actos de liquidación del impuesto y en cuya actuación se declaró la perención, no tuvo la virtualidad, a la luz de las normas enunciadas, de interrumpir el cómputo de la prescripción del término que tenía la administración de impuestos para efectuar el cobro coactivo de la deuda tributaria, por lo que cuando notificó el mandamiento de pago por la obligación fiscal, ya había prescrito la acción de cobro.

Concluyó que la decisión cuestionada incurrió en consecuencia en indebida interpretación de las normas aplicables anteriormente enunciadas, por cuanto si otorgó idoneidad a la actuación judicial para interrumpir la prescripción, con lo cual se violó su derecho fundamental al debido proceso.

En consecuencia solicitó: i) se deje sin efecto la sentencia de segunda instancia proferida el 22 de septiembre de 2016 por la accionada, ii) se confirme la providencia del a quo y, iii) se ordene a la tutelada rendir un informe sobre el cumplimiento del fallo de tutela.

3. Actuación procesal

Mediante auto[12] del 10 de mayo de 2017, el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Quinta -, admitió la acción de tutela, ordenó notificar a la autoridad accionada y se dispuso vincular al Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y a la Nación - U.A.E. Dirección de Impuestos Nacionales.

4. Respuesta de las entidades demandadas y vinculadas

4.1 Consejo de Estado – Sección Cuarta

Mediante memorial del 18 de mayo de 2017[13], la Consejera de la Sala accionada, Martha Teresa Briceño de Valencia, indicó que el amparo debía ser denegado. Manifestó que la Sección no había vulnerado derecho alguno, sino que, por el contrario, la actuación se ajustó a lo dispuesto por la ley.

Afirmó que los actos administrativos quedaron en firme a partir de la ejecutoria del auto del 7 de octubre de 2003, mediante el cual se declaró la perención del proceso. Por tanto, la acción de cobro no estaba prescrita cuando fue iniciada por la DIAN.

Indicó además que la sociedad contribuyente no podía beneficiarse de la inactividad que dio lugar a la perención, para alegar la prescripción.

Finalmente, advirtió que la decisión de esa Corporación no fue caprichosa ni arbitraria, puesto que se sustentó en un análisis integral del asunto concreto y bajo aplicación del ordenamiento jurídico vigente.

Niega, por ende, vulneración alguna al debido proceso.

4.2 Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia

Diana Astrid Chaparro, Subdirectora de la Gestión de Representación Externa de la Dirección Jurídica de la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, argumentó que: “... la DIAN por su parte, como quedó demostrado en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, actuó de conformidad a la ley, al proferir los actos administrativos demandados, arrojando como resultado la legalidad de los mismos[14]”.

4.3 Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

No se pronunció respecto a los hechos de la tutela.

5. Decisiones judiciales en sede de tutela

5.1 Primera instancia

En providencia del 22 de junio de 2017[15], el Consejo de Estado – Sección Quinta, dispuso

“...Conceder... la solicitud de amparo presentada...”, por estimar que se presentó defecto sustantivo en el fallo por interpretación errónea de las normas aplicables. En su lugar, dejó sin efectos la decisión cuestionada y ordenó a la Sección Cuarta del Consejo de Estado, dictar nueva providencia de segunda instancia de acuerdo con lo proveído en la decisión de tutela.

Estableció que “resulta irrazonable afirmar que la existencia de un proceso no está supeditada a la notificación a la parte demandada, del auto admisorio de la respectiva demanda. En sentido contrario, la notificación en comento es condición de posibilidad para que se trabaje la Litis, porque si esta no se traba, es acertado presumir que el proceso judicial que se intentó iniciar nunca existió. Además resulta cierto que lo anterior incide directamente en la razonabilidad de la definición del momento a partir del cual se cuenta la prescripción de la acción de cobro, pues el referente para el efecto no puede ser un proceso que nunca nació a la vida jurídica[16]”.

Aseveró que la Sección Cuarta desconoce la relación del artículo 148 del Código Contencioso Administrativo (sobre perención de proceso) con el artículo 90 del Código de Procedimiento Civil (acerca de la interrupción de la demanda por la presentación de la demanda), norma vigente para la fecha de tramitación del proceso en cuestión.

En resumen, determinó que es absurdo aseverar que era la tutelada la encargada de hacer todas las gestiones del caso para que la acción de cobro no le prescribiera a la DIAN, cuando es “resorte” de dicha entidad vigilar para que este tipo de situaciones no se configuren.

5.2 Impugnación

Por escrito del 29 de junio de 2017, la accionada impugnó la decisión de primera instancia. Para ello, expuso que la declaratoria de perención involucra la existencia previa de un proceso, que en este caso inició cuando los actos administrativos que sirvieron de título ejecutivo fueron demandados por el interesado para obtener la nulidad y el consecuente restablecimiento del derecho.

Dichos actos quedaron ejecutoriados por expresa disposición legal cuando la demanda se decidió en forma definitiva, lo cual ocurrió, con el decreto de la perención.

En relación con la prescripción de la acción de cobro, señaló que el artículo 90 del Código de Procedimiento Civil, invocado por la Sección Quinta de la Corporación, no es aplicable a los procesos de cobro coactivo que se adelantan con base en el Estatuto Tributario por las siguientes razones: i) la presentación de la demanda no forma parte de las causales de interrupción o suspensión del término de prescripción previstas en el artículo 818 del Estatuto Tributario[17], ii) la interpretación sistemática de las normas aplicables sugiere que el inicio del conteo del término de prescripción ocurre con la ejecutoria de los actos que sirven de título de ejecución, lo que en este caso ocurrió con la declaratoria de perención del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho y, iii) en materia fiscal, el numeral 5 del artículo 831 del Estatuto Tributario prevé que la interposición de las demandas de restablecimiento del derecho es una excepción al mandamiento de pago y no una causal de interrupción de la prescripción. Por consiguiente solicitó que se revocara la providencia impugnada.

Por su parte, la DIAN también impugnó la decisión, expuso que el fallo de primera instancia desconoce el procedimiento tributario, el cual es claro que “cuando existen demandas presta mérito ejecutivo la sentencia y decisiones que ponen fin a la acción, en estos casos la ejecutoria se produce cuando las acciones se deciden de manera definitiva”. Por último, agregó que la litis se traba desde la admisión de la demanda, ya que es allí donde se da la debida integración del contradictorio[18].

5.3 Sentencia de segunda instancia

Por proveído del 1 de diciembre de 2017[19], el Consejo de Estado – Sección Primera, revocó el fallo de a quo y en su lugar denegó el amparo. Indicó que a diferencia de lo alegado por la parte actora, ciertamente se materializaron los supuestos necesarios para que la autoridad judicial demandada finalizara el proceso de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 829 del Estatuto Tributario[20].

Manifestó que el incumplimiento de las cargas procesales de la actora, no es óbice para alegar inexistencia de un proceso judicial, que efectivamente surgió a la vida jurídica y que finalizó a través de la figura de perención.

Finalmente, consideró que a la jurisdicción constitucional le está vetado pretender que el juez de la causa decida en un sentido específico, por no compartir su interpretación

normativa, porque se estaría invadiendo las competencias de la justicia ordinaria, vulnerando el principio de autonomía judicial.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para conocer los fallos de tutela proferidos por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo –Sección Primera– el 1º de diciembre de 2017, en segunda instancia, y el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo –Sección Quinta– el 22 de junio de 2017, en primera instancia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86, inciso 3º, y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Planteamiento del caso

Por Auto de 23 de marzo de 2018, la Sala de Selección de Tutelas número Tres escogió el proceso de la referencia bajo el criterio de selección objetivo: (i) “Exigencia de aclarar el contenido y alcance de un derecho fundamental” y (ii) “asunto novedoso”.

En el presente caso se debate si el Consejo de Estado al adoptar su decisión, incurrió en la causal de procedibilidad de acción de tutela contra providencias judiciales denominada defecto sustantivo.

3. Problema jurídico

De manera concreta se debate si la decisión del Consejo de Estado – Sección Cuarta – del 22 de septiembre de 2016 desconoció el derecho fundamental al debido proceso de CONASFALTOS S.A. porque revocó la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo el 25 de octubre de 2012, mediante la cual se declaró probada la excepción de prescripción de la acción de cobro coactivo y en consecuencia, declaró la nulidad de las resoluciones por las cuales se pretendía dicho procedimiento, con fundamento en una interpretación de los artículos 817, 818 y 829, numeral 4 del Estatuto Tributario y artículo 148 del Decreto 01 de 1984, relativos a la ocurrencia de la prescripción de la acción de cobro, ejecutoria de los actos administrativos y los efectos de la perención

del proceso contencioso administrativo.

4. Metodología de la decisión

Corresponde a la Sala, en consecuencia, determinar si el asunto de la referencia satisface los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. En caso afirmativo, deberá establecer si el Consejo de Estado – Sección Cuarta – en la sentencia atacada, incurrió en la causal específica de procedibilidad de acción de tutela contra providencia judicial en la modalidad de defecto sustantivo, por la indebida aplicación de normas que regulan el fenómeno de la prescripción de la acción de cobro coactivo por parte de la administración.

5. Análisis de procedibilidad formal

5.1. Legitimación en la causa

La Sala de Revisión encuentra que CONASFALTOS S.A. está legitimada por activa para la interposición de la acción de tutela de la referencia, dado que tiene interés directo en la decisión de la autoridad judicial accionada, en tanto se refiere a su declaración privada del impuesto sobre las ventas.

A su vez, se encuentra acreditada la legitimación por pasiva pues la entidad accionada, el Consejo de Estado, Sección Cuarta, es la que profirió el fallo que presuntamente desconoció los derechos fundamentales de la accionante y que es motivo de la acción constitucional.

5.2. Procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales

La procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales es un tema que ha sido abordado por esta Corporación en múltiples ocasiones, por lo que la Sala reiterará las premisas en que se fundamenta esta posibilidad y las reglas establecidas para el examen de procedibilidad en un caso concreto.

La Corte Constitucional, mediante sentencia C-543 de 1992, declaró la inexecutable de los artículos 11, 12 y 40 del Decreto 2591 de 1991, referidos a la caducidad y competencia especial de la tutela frente a providencias judiciales, por considerar que contrariaban principios constitucionales de gran valía como la autonomía judicial, la desconcentración de

la administración de justicia y la seguridad jurídica.

No obstante, reconoció que las autoridades judiciales a través de sus sentencias pueden desconocer derechos fundamentales, por lo cual admitió como única excepción para que procediera el amparo tutelar, que la autoridad hubiese incurrido en lo que denominó inicialmente como una vía de hecho.

A partir de este precedente, la Corte construyó una línea jurisprudencial sólida sobre el tema y determinó progresivamente, los defectos que configuraban una vía de hecho. Entre muchas otras, en la Sentencia T-231 de 1994, la Corte consideró que “Si este comportamiento – abultadamente deformado respecto del postulado en la norma – se traduce en la utilización de un poder concedido al juez por el ordenamiento para un fin no previsto en la disposición (defecto sustantivo), o en el ejercicio de la atribución por un órgano que no es su titular (defecto orgánico), o en la aplicación del derecho sin contar con el apoyo de los hechos determinantes del supuesto legal (defecto fáctico), o en la actuación por fuera del procedimiento establecido (defecto procedimental), esta sustancial carencia de poder o de desviación del otorgado por la ley, como reveladores de una manifiesta desconexión entre la voluntad del ordenamiento y la del funcionario judicial, aparejará su descalificación como acto judicial”[21]. En casos posteriores, esta Corporación agregó otros tipos de defectos constitutivos de “vías de hecho”.

En virtud de esta línea jurisprudencial, se ha subrayado que todo el ordenamiento jurídico debe sujetarse a lo dispuesto por la Constitución, en razón a lo dispuesto en el artículo 4º de la Carta Fundamental. Además, se ha indicado que uno de los efectos del principio de Estado Social de Derecho en el orden normativo se encuentra referido a que todos los jueces, en sus providencias judiciales, definitivamente están obligados a respetar los derechos constitucionales fundamentales.

Con el fin de orientar a los jueces constitucionales y determinar unos parámetros uniformes que permitan establecer en qué eventos es procedente la acción de tutela contra providencias judiciales, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en las sentencias C-590 de 2005 y SU-913 de 2009, sistematizó y unificó los requisitos de procedencia y las razones o causales de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales. Actualmente no “(...) sólo se trata de los casos en que el juez impone, de manera grosera y burda su voluntad

sobre el ordenamiento, sino que incluye aquellos casos en los que se aparta de los precedentes sin argumentar debidamente (capricho) y cuando su discrecionalidad interpretativa se desborda en perjuicio de los derechos fundamentales de los asociados (arbitrariedad)”[22].

De esta forma, la Corte ha distinguido, en primer lugar, unos requisitos de orden procesal de carácter general[23] orientados a asegurar el principio de subsidiariedad de la tutela, esto es, requisitos de procedencia y en segundo lugar, unos de carácter específico[24], centrados en los defectos de las actuaciones judiciales en sí mismas consideradas que desconocen derechos fundamentales.

5.3. Requisitos generales de procedibilidad

En el sentido indicado, la Corte, en la sentencia C-590 del 8 de junio de 2005, estableció que los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales son los siguientes:

i) Relevancia constitucional. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. Como ya se mencionó, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones[25]. En consecuencia, el juez de tutela debe indicar con toda claridad y de forma expresa porqué la cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes.

ii) Subsidiariedad. Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable[26]. De allí que sea un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos. De no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como un mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales, de concentrar en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última.

iii) Inmediatez. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración[27]. De lo contrario, esto es, de permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.

iv) Irregularidad procesal determinante. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora[28]. No obstante, de acuerdo con la doctrina fijada en la Sentencia C-591-05, si la irregularidad comporta una grave lesión de derechos fundamentales, tal como ocurre con los casos de pruebas ilícitas susceptibles de imputarse como crímenes de lesa humanidad, la protección de tales derechos se genera independientemente de la incidencia que tengan en el litigio y por ello hay lugar a la anulación del juicio.

v) Identificación de hechos y derechos. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible[29]. Esta exigencia es comprensible pues, sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a su naturaleza y no previstas por el constituyente, sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que imputa a la decisión judicial, que la haya planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos.

vi) Que no se trate de sentencias de tutela[30]. Esto por cuanto los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida, mucho más si todas las sentencias proferidas son sometidas a un riguroso proceso de selección ante esta Corporación, proceso en virtud del cual las sentencias no seleccionadas para revisión, por decisión de la sala respectiva, se tornan definitivas.[31]

No obstante, la Corte ha aceptado excepcionalmente la procedencia de la acción de tutela

contra providencias de tutela solo "... cuando concurren determinados elementos que requieren la actuación inmediata del juez constitucional para revertir o detener situaciones fraudulentas y graves..."[32] para lo cual deben acogerse los siguientes requisitos:

"a) La acción de tutela presentada no comparte identidad procesal con la solicitud de amparo cuestionada, es decir, que no se está en presencia del fenómeno de cosa juzgada; b) Debe probarse de manera clara y suficiente, que la decisión adoptada en una anterior acción de tutela fue producto de una situación de fraude, que atenta contra el ideal de justicia presente en el derecho (fraus omnia corrumpit); c) No existe otro mecanismo legal para resolver tal situación, esto es, que tiene un carácter residual.... "[33].

vii) Que no se trate de sentencia de inconstitucionalidad proferida por la Corte Constitucional[34]. La Corte ha considerado improcedente una acción de tutela contra una sentencia de constitucionalidad proferida por esta misma corporación. Adujo dos razones para ello, primero, que dado el efecto erga omnes de estas decisiones judiciales, se encuadran dentro de la prohibición contenida en el numeral 5º del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 que expresamente señala que esta no resulta procedente "cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto" (artículo 6 del Decreto 2591 de 1991). Y segundo, debido al tránsito a cosa juzgada de los fallos de la Corte Constitucional indicado en el artículo 243 de la Constitución Política, por lo que una vez proferidos son inmodificables.

viii) Que no se trate de sentencia de nulidad por inconstitucionalidad proferida por el Consejo de Estado[35]. No es procedente la acción de tutela contra estos pronunciamientos por cuanto en virtud de ellos, el Consejo de Estado realiza control abstracto de constitucionalidad según lo previsto en el artículo 237 numeral 2 de la Constitución con efectos erga omnes, con lo que se constituye igualmente en un acto de carácter general, impersonal y abstracto en los términos del mencionado numeral 5º del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991. Tampoco procede la acción constitucional contra estas decisiones por cuanto de permitirse se "...desdibujaría el esquema de control constitucional previsto en la Constitución de 1991."[36]

5.4. Los requisitos generales de procedibilidad en el caso concreto

i) Relevancia constitucional

El tema en estudio constituye un debate constitucional en la medida que se trataría de la vulneración al derecho fundamental del debido proceso, en cuanto pudo haber incurrido el juez tutelado en una indebida interpretación de las normas aplicables, que dieron lugar a una decisión contra derechos del accionante.

En efecto, el debate gira en torno a si procedía o no la declaración de la prescripción de la acción de cobro coactivo de la deuda fiscal, habida cuenta que se presentó una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos que configuraron el título ejecutivo, pero se declaró la perención de la actuación judicial, con base en la inactividad del accionante. La virtualidad de dicha demande, de interrumpir o no la prescripción es el tema en discusión, de cuya interpretación se derivaría el respeto o no a los derechos procesales de la parte actora. Lo cual traería como consecuencia, el desconocimiento o no, del debido proceso a que tenía derecho en la actuación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Estas consideraciones resaltan la naturaleza constitucional de la presente controversia de tutela.

ii) Que se hayan agotado todos los medios de defensa judicial

Se observa que la controversia judicial de fondo se llevó hasta la segunda instancia, punto final en que pudo ser debatido el asunto. Con posterioridad a dicho momento procesal, no era posible adelantar cuestionamiento ordinario alguno, por lo que se considera que el accionante agotó todos los medios de defensa judicial disponibles a su alcance respecto del asunto sub judice.

Se cumple este requisito.

iii) Requisito de Inmediatez

A pesar de no existir norma que consagre expresamente un término de prescripción para la interposición de la acción de tutela, la jurisprudencia constitucional ha delimitado su ejercicio en el tiempo, de cara a preservar su carácter cautelar, la cosa juzgada, la seguridad jurídica y evitar la afectación de derechos de terceros. Así, la acción será

procedente siempre y cuando se haya interpuesto dentro de un término razonable, justo y proporcional[37].

En ese sentido, el cumplimiento del principio de inmediatez no consiste en la aplicación de una regla técnica y silogística, sino el resultado de un análisis riguroso pero adecuado al caso en concreto.

Sobre este aspecto la posición de esta Corporación ha sido históricamente homogénea al sostener que la acción de tutela se rige por los términos de proporcionalidad entre medios y fines. Este planteamiento tiene como consecuencia que la inexistencia de un término de caducidad no puede significar que la acción no deba interponerse dentro de un plazo razonable y “[...] la razonabilidad de este plazo está determinado por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto. De acuerdo con los hechos, punto en el cual es el juez el encargado de establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado, de tal modo que no se vulneren derechos de terceros. [...]”[38].

Este requisito de procedencia tiene por objeto no afectar la certeza y estabilidad de los actos o decisiones que no han sido controvertidos durante un tiempo razonable, respecto de los cuales se presumen sus efectos ante la ausencia de controversias jurídicas[39].

Del análisis del tipo de controversia suscitada en el plenario, la naturaleza de los derechos involucrados y la condición de las partes, se concluye que este requisito se cumple igualmente a cabalidad, dado que la acción de tutela fue presentada el día siete (7) de abril de 2017, es decir, cinco (5) meses y veinticuatro (24) días después de después de notificado el fallo de segunda instancia del veintidós (22) de septiembre de 2016 ante lo Contencioso Administrativo, lo cual aconteció mediante edicto fijado el diez (10) de octubre de 2016 y desfijado tres (3) días después, es decir el doce (12) de octubre del mismo año, fecha ésta última que se considera aquella en que quedó en firme la providencia cuestionada.

De acuerdo con la posición de esta Corporación, este término es razonable para considerar presentada en tiempo la acción constitucional.

iv) Si se trata de una irregularidad procesal, la misma debe tener un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna

No es el caso pues no se está alegando irregularidad procesal alguna en la actuación ante lo Contencioso Administrativo. Se trata de un debate de fondo sobre la interpretación de normas aplicables que daría lugar a un desconocimiento del debido proceso.

v) Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial

El accionante cumple a cabalidad esta condición pues, tanto en la presente actuación constitucional, como en el debate ante la jurisdicción contencioso administrativa, adujo los hechos que pudieron generar la vulneración de los derechos, referidos a la decisión de no aceptar la interrupción de la prescripción de la acción de cobro coactivo, y el derecho presuntamente vulnerado: el debido proceso.

Se cumple esta condición.

vi) Que no se trate de sentencias de tutela, de constitucionalidad ni de nulidad por inconstitucionalidad

La decisión judicial controvertida, el fallo del 22 de septiembre de 2016 del Consejo de Estado, Sección cuarta, fue proferida dentro del juicio de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos pronunciados por la DIAN con ocasión del procedimiento de cobro coactivo de la deuda tributaria a cargo del accionante.

No se trata por ende, el presente procedimiento, de acción de tutela contra decisión de tutela, de constitucionalidad, ni de nulidad por inconstitucionalidad.

En conclusión, dado que se cumplen a cabalidad los requisitos generales de procedibilidad procede la consideración en particular del requisito especial de procedibilidad invocado por la parte accionante, defecto material o sustantivo. Para el efecto, se harán antes, unas consideraciones generales acerca de la posición de este Tribunal sobre los requisitos especiales de procedibilidad.

6. Análisis de fondo

6.1. Los Requisitos especiales de procedibilidad

La Sentencia C-590 del 8 de junio de 2005, señaló que además de los requisitos generales, se deben presentar unas causales de procedibilidad especiales o materiales para efectos de la procedencia del amparo tutelar contra las decisiones judiciales. Estableció dicha providencia[40]:

“...Ahora, además de los requisitos generales mencionados, para que proceda una acción de tutela contra una sentencia judicial es necesario acreditar la existencia de requisitos o causales especiales de procedibilidad, las que deben quedar plenamente demostradas. En este sentido, como lo ha señalado la Corte, para que proceda una tutela contra una sentencia se requiere que se presente, al menos, uno de los vicios o defectos que adelante se explican:

i) Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

ii) Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

iii) Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

iv) Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales[41] o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

v) Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.

vi) Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

vii) Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede

como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado[42].

viii) Violación directa de la Constitución.

Estos eventos en que procede la acción de tutela contra decisiones judiciales involucran la superación del concepto de vía de hecho y la admisión de específicos supuestos de procedibilidad en eventos en los que si bien no se está ante una burda trasgresión de la Carta, si se trata de decisiones ilegítimas que afectan derechos fundamentales.”[43]

6.2. El requisito especial de procedibilidad en el caso concreto: el defecto material o sustantivo

Una vez observada brevemente la posición de la Corporación en torno a los requisitos especiales de procedibilidad, se concentrará el análisis en aquél invocado por el demandante como fundamento de la acción, el defecto material o sustantivo.

Como se afirmó anteriormente, consiste este requisito en una contradicción entre los fundamentos normativos esbozados en la providencia y la decisión. En el caso presente, adujo el accionante que se vulneró su derecho fundamental al debido proceso por incurrir el Consejo de Estado – Sección Cuarta en una indebida aplicación de los artículos 817, 818 y 829 numeral 4º del Estatuto Tributario y 148 del Código Contencioso Administrativo.

Para dilucidar el tema y determinar si hubo o no una indebida interpretación y aplicación que pudiera dar lugar a un defecto fáctico susceptible de generar el amparo constitucional, procede la Sala a hacer algunas consideraciones en torno a la figura de la prescripción de la acción de cobro coactivo y los eventos de su interrupción, a la luz de las normas vigentes.

i) La prescripción de la acción de cobro

El artículo 817 del Estatuto Tributario[44] establece:

“Artículo 817. Término de prescripción de la acción de cobro. La acción de cobro de las obligaciones fiscales, prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de:

(...)

4. La fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión.

(...)"[45]

Ahora, de conformidad con el artículo 829 del Estatuto Tributario, se entienden ejecutoriados los actos administrativos que determinaron la obligación tributaria y que sirvieron de fundamento a la acción ejecutiva, en los siguientes eventos:

"Artículo 829, numeral 4º. Ejecutoria de los actos. Se entienden ejecutoriados los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo:

1. Cuando contra ellos no proceda recurso alguno.
2. Cuando vencido el término para interponer los recursos, no se hayan interpuesto o no se presenten en debida forma.
3. Cuando se renuncie expresamente a los recursos o se desista de ellos, y
4. Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso."

En el caso que nos ocupa, la hipótesis aplicable es la del numeral 4º, en tanto se trata de la presentación de una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la actuación de cobro coactivo. Según la disposición, en principio se entienden en firme, ejecutoriados, los actos administrativos cuando las acciones judiciales "...se hayan decidido en forma definitiva...".

Ello implica que la norma asume que la firmeza de los actos administrativos de determinación del tributo, para efecto de la exigencia legal de las obligaciones en ellos contenidas, mediante el proceso ejecutivo, se posterga hasta dicho momento. En este sentido, constituye una excepción a la regla general consagrada en el artículo 62 del Código Contencioso Administrativo[46], sobre firmeza de los actos administrativos, aunque sólo para el mencionado efecto: el cobro coactivo.

De acuerdo con lo anterior, y dado que en el caso presente ha sido formulada demanda

judicial, situación que fue aducida como fundamento por la parte demandada para excluir la ocurrencia de la prescripción de la acción ejecutiva, corresponde determinar si dicha demanda fue "... decidida en forma definitiva..." y de ser así, cuando sucedió ello.

Ahora bien, dado que en el proceso judicial que se cuestiona, se ha presentado la perención señalada en el artículo 148 del Código Contencioso Administrativo, procede estudiar si este fenómeno procesal puede ser considerado como una decisión definitiva de la controversia judicial, de modo que pueda ser considerada como el comienzo del conteo de los términos para efectos de la prescripción.

La decisión definitiva del proceso en forma normal es la sentencia que define los aspectos en controversia. Al respecto se han distinguido doctrinariamente las formas normales de las formas anormales de terminación del proceso.

Ha sostenido la doctrina[47]:

"... suelen distinguirse diferentes medios o formas de terminación del Proceso, separándose así los medios normales de los denominados anormales o actos de autocomposición procesal. El medio de terminación del proceso civil por antonomasia es a través de la sentencia.

Por otra parte, se tienen los medios anormales, tales como la conciliación, la transacción, el convencimiento y el desistimiento.

Asimismo, la perención constituye un medio autónomo de terminación del proceso, distinto de la sentencia, que se basa en la presunción de que las partes han abandonado o perdido el interés en el juicio, derivada de la falta de impulso procesal, es decir, por no instar el procedimiento mediante el cumplimiento de las obligaciones o cargas procesales que la misma Ley les impone...".

Sobre éste último instituto jurídico procesal, referido en particular al procedimiento ante la jurisdicción administrativa, ha dicho la Corte[48]:

"...En el procedimiento contencioso administrativo opera la figura de la perención prevista en el artículo 148 del respectivo Código, cuyo efecto es la extinción del proceso cuando ha estado paralizado por seis meses, debido a la inactividad del demandante, durante la

primera o única instancia.” (Negrillas fuera del texto)

De acuerdo con lo anterior, el proceso se extingue por virtud de la decisión de perención. Esta extinción técnicamente equivale a una decisión definitiva sólo si impide que se suscite nueva controversia sobre el mismo asunto entre las mismas partes[49]. Sin embargo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149 del Código Contencioso Administrativo, ello sólo acontece cuando la acción contenciosa no ha caducado. Dice la norma:

“Artículo 148. Perención del proceso. Cuando por causa distinta al decreto de suspensión del proceso y por falta de impulso cuando éste corresponda al demandante, permanezca el proceso en la secretaría durante la primera o única instancia, por seis meses, se decretará la perención del proceso. El término se contará desde la notificación del último auto o desde el día de la práctica de la última diligencia o desde la notificación del auto admisorio de la demanda al Ministerio Público, en su caso.

En el mismo auto se decretará el levantamiento de las medidas cautelares, si las hubiere. Dicho auto se notificará como las sentencias, y una vez ejecutoriado se archivará el expediente.

La perención pone fin al proceso y no interrumpe la caducidad de la acción. Si ésta no ha caducado podrá intentarse una vez más.

En los procesos de simple nulidad no habrá lugar a la perención. Tampoco en los que sean demandantes la Nación, una entidad territorial o una descentralizada.

El auto que decreta la perención en la primera instancia, será apelable en el efecto suspensivo.” (Negrillas fuera del texto)

De modo, que sólo si ha caducado la acción contencioso-subjetiva o no se intentó una nueva demanda dentro de dicho término, deviene la perención en una decisión definitiva de la controversia suscitada por la acción judicial.

Ello implica que la norma en mención debe confrontarse con las características de cada caso en particular a fin de determinar si puede o no considerarse como una decisión definitiva. En el caso presente, evidentemente no se volvió a presentar nueva acción dentro del término de caducidad de la acción, por ende, puede considerarse esta perención, como

una decisión definitiva de la controversia.

Es evidente que no se presentó nueva acción dentro del término de su caducidad debido a que según el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo[50], ésta es de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la notificación del acto controvertido, y éste lo fue, el 29 de enero de 2002. De modo que el plazo para presentar en tiempo la demanda venció un día y cuatro meses después, el 30 de mayo de 2002, y aquélla fue presentada el 28 de mayo del mismo año, es decir, apenas dos días antes del vencimiento del plazo legal, lo cual hace inviable la posibilidad de una nueva demanda, después de la declaración de la perención del proceso, acaecida un año y más de tres meses después, el 17 de septiembre de 2003 y notificada mediante edicto desfijado el 7 de octubre del mismo año.

De conformidad con las consideraciones anteriores, como la perención, en el caso que ocupa a la Sala, constituyó una decisión definitiva de la controversia judicial, esta tuvo la virtualidad de determinar la ejecutoria de los actos administrativos que constituyeron el título ejecutivo.

En este orden de ideas, el término para empezar el conteo de la prescripción inició en dicha fecha, el 7 de octubre de 2003, de forma que, cuando fue notificado el mandamiento de pago, el 4 de septiembre de 2007, no había prescrito la acción puesto que los cinco años a que se refiere el artículo 817 del Estatuto Tributario, vencían el 7 de octubre de 2008, es decir, un año después de la notificación de la orden ejecutiva.

ii) La interrupción o la suspensión de la prescripción

La conclusión anterior tiene como consecuencia directa el descartar la posibilidad de interrupción o de suspensión del término de prescripción, así como la necesidad de su determinación, pues, por virtud de la demanda y su decisión definitiva, éste no se pudo haber interrumpido ni suspendido, dado que ni siquiera había comenzado a contarse ya que, como se vio, el término empezó una vez los actos administrativos constitutivos del título ejecutivo se hicieron legalmente exigibles, es decir, según las voces del referido artículo 829 numeral 4º del Estatuto Tributario, cuando se decidió en forma definitiva la acción judicial, lo cual ocurrió con la notificación del auto que declaró la perención del proceso, el 7 de septiembre de 2003.

Por esta razón, la presentación de la demanda de controversia de los actos de fijación del tributo, no figura como causal de interrupción ni de suspensión de la prescripción en la regulación que sobre el particular aporta el artículo 818 del Estatuto Tributario[51], que a la letra dice:

“Artículo 818. Interrupción y suspensión del término de prescripción. El término de la prescripción de la acción de cobro se interrumpe por la notificación del mandamiento de pago, por el otorgamiento de facilidades para el pago, por la admisión de la solicitud del concordato y por la declaratoria oficial de la liquidación forzosa administrativa.

Interrumpida la prescripción en la forma aquí prevista, el término empezará a correr de nuevo desde el día siguiente a la notificación del mandamiento de pago, desde la terminación del concordato o desde la terminación de la liquidación forzosa administrativa.

El término de prescripción de la acción de cobro se suspende desde que se dicte el auto de suspensión de la diligencia del remate y hasta:

- La ejecutoria de la providencia que decide la revocatoria.
- La ejecutoria de la providencia que resuelve la situación contemplada en el artículo 567 del Estatuto Tributario.
- El pronunciamiento definitivo de la jurisdicción contencioso administrativa en el caso contemplado en el artículo 835 del Estatuto Tributario”[52]

iii) Los efectos de la presentación de la demanda contencioso administrativa

En consecuencia, como la decisión definitiva de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos de determinación del tributo consistió en la declaración de perención del proceso y, por ende, es a partir de su notificación que se consideran aquéllos ejecutoriados para efectos de empezar a contar el término de prescripción de la acción de cobro de la obligación fiscal, resulta inane discutir qué efectos pudo haber tenido la demanda en la “interrupción” o “suspensión” de dicha prescripción, la cual ni siquiera había comenzado a correr.

En efecto, a la luz del artículo 829, numeral 4º del Estatuto Tributario, basta con que "... las acciones de restablecimiento del derecho... se hayan decidido en forma definitiva...", para entender ejecutoriada la actuación administrativa, y para que dichas acciones judiciales se hayan decidido definitivamente es irrelevante la forma en que terminó el proceso[53], ni tampoco si se considera o no trabada la litis mediante la notificación de la demanda, pues es suficiente con que ésta haya sido admitida, para entender que hubo ejercicio de la acción de lo contencioso - subjetivo y que, mediante la declaración de perención en los términos anteriormente expuestos, fue decidida definitivamente.

7. La actuación judicial cuestionada

De la confrontación de lo anteriormente expuesto por esta Colegiatura respecto del entendimiento y aplicación de las normas invocadas por el tutelante (artículos 817, 818, 829 num. 4º del Estatuto Tributario y 148 del Código Contencioso Administrativo), frente a la interpretación de las mismas por parte de la decisión objeto de reproche constitucional, se observa que esta providencia coincide a cabalidad con las apreciaciones efectuadas por la Corte, a saber:

- Respecto de la interpretación del artículo 829 numeral 4º del Estatuto Tributario sobre ejecutoria de los actos administrativos: "... en el eventual proceso que se adelante ante la jurisdicción contencioso administrativa, mediante la interposición de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho..., contra los actos administrativos que sirven de soporte de la ejecución, en cuyo caso, la ejecutoria ocurre cuando se notifica la decisión judicial definitiva a que haya lugar".[54]

- En relación con la aplicación del artículo 817 numeral 4º del mismo estatuto, sobre comienzo del conteo del término de prescripción de la acción de cobro, concluyó que los actos administrativos constitutivos del título ejecutivo, no adquirieron fuerza ejecutoria dada la presentación de la demanda y su posterior decisión definitiva, fecha a partir de la cual comenzó a contarse dicha prescripción.[55]

- En torno al artículo 148 del Código Contencioso Administrativo, adujo que "... el fenómeno de la perención pone fin al proceso..." por lo que su declaración y notificación el 7 de octubre de 2003, dio como resultado entender que la notificación del mandamiento de pago, el 4 de septiembre de 2007, fue oportuno[56].

- No se refirió al artículo 818 del Estatuto Tributario sobre interrupción y suspensión del término de prescripción, lo cual no era necesario para efectos de la decisión, en parecer de la Sala, puesto que como se indicó, ninguna de sus hipótesis era aplicable al caos que se estudia.

De lo anterior se observa que la providencia cuestionada obedece a un análisis serio, razonado y juicioso de las normas aplicables, estando en todo momento, acorde con la interpretación que lógicamente se deriva de su análisis, por lo cual se concluye que no adolece de un vicio por defecto sustancial derivado de una indebida interpretación de las normas aplicables al caso suscitado ante su jurisdicción. En consecuencia no hay vulneración al debido proceso del accionante en dicha actuación judicial y, por tanto, no procede tutelar dicho derecho fundamental que, se repite, no ha sido desconocido por el fallo tutelado.

Por lo anteriormente expuesto, se confirmará la decisión de tutela de segunda instancia del Consejo de Estado, Sección Primera, del 1º de diciembre de 2017, mediante la cual se revocó la decisión del a quo y en su lugar denegó el amparo invocado.

8. Síntesis de la decisión

En el presente caso, la Sala Novena estudió la acción de tutela formulada por la sociedad Concretos y Asfaltos S.A. (CONASFALTOS S.A.) contra el Consejo de Estado – Sección Cuarta, al considerar que la decisión proferida el 22 de septiembre de 2016 por esa autoridad judicial, incurrió en un defecto sustantivo por indebida aplicación de los artículos 817, 818 y 829, numeral 4º del Estatuto Tributario y 148 del Código Contencioso Administrativo, que regulan el fenómeno de la prescripción de la acción de cobro coactivo por parte de la administración y la perención del proceso contencioso administrativo.

En criterio de CONASFALTOS S.A., la demanda presentada contra la Administración de Impuestos, en cuya actuación se declaró la perención, no tuvo la virtualidad, a la luz de las normas enunciadas, de interrumpir el cómputo de la prescripción del término que tenía la DIAN para efectuar el cobro coactivo de la deuda tributaria, por lo que cuando notificó el mandamiento de pago por la obligación fiscal, ya había prescrito la acción de cobro.

Concluyó que la decisión cuestionada incurrió en la debida interpretación aducida en el

escrito de tutela por cuanto sí otorgó idoneidad a la actuación judicial para interrumpir la prescripción, con lo cual se violó su derecho fundamental al debido proceso.

Luego de hacer las consideraciones pertinentes, esta Corporación compartió la posición del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Cuarta, en cuanto a que la interpretación de las normas enunciadas determina que no se hubiera presentado el fenómeno de la prescripción de la acción de cobro, dado que su término se comenzó a contar a partir de la notificación de la declaración de perención del proceso, es decir, el 7 de octubre de 2003, por lo que la notificación del mandamiento de pago surtida el 4 de septiembre de 2007, se hizo dentro del término de cinco años contemplado en el artículo 817 del Estatuto Tributario, cuyo contenido normativo establece: “Término de la acción de cobro. La acción de cobro de las obligaciones fiscales prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de... 4. La fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión”, toda vez que la admisión de la demanda formulada por la sociedad Concretos y Asfaltos S.A. (CONASFALTOS S.A.) contra la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) el día 28 de mayo de 2002, impidió la ejecutoria de los actos administrativos, hecho que tuvo la virtualidad de interrumpir la prescripción de la referida acción de cobro, puesto que ella comenzó a correr a partir de la mencionada fecha en que quedó en firme la decisión judicial que declaró la perención del proceso contencioso administrativo.

En consecuencia, concluye la Corte Constitucional que no se halla demostrado defecto material o sustantivo alguno en la decisión controvertida, derivada de una indebida interpretación de las normas aplicables, por lo que no existe vulneración del debido proceso y, por tanto, confirmará la decisión de tutela de segunda instancia que llegó a idénticas conclusiones y revocó el fallo del tribunal a quo y en su lugar denegó el amparo invocado.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE:

PRIMERO: LEVANTAR la suspensión de términos decretada para fallar el presente proceso.

SEGUNDO: CONFIRMAR la decisión de segunda instancia proferida el primero (1º) de diciembre de 2017 por el Consejo de Estado – Sección Primera -, por la cual se revocó la decisión de primera instancia, pronunciada por la Sección Quinta de la misma Corporación y, en su lugar, denegó el amparo solicitado, frente al proceso promovido por la sociedad Concretos y Asfaltos S.A. contra el Consejo de Estado – Sección Cuarta, por el cual pretendía la protección de su derecho fundamental al debido proceso.

TERCERO: Por la Secretaría de la Corporación, LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí previstos.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

Con salvamento de voto

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

CARLOS BERNAL PULIDO

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Se debió declarar la improcedencia, por cuanto se plantea un debate meramente legal (Salvamento de voto)

Expediente: T-6.649.723

Sentencia: T-413 de 2018

Accionante: Concretos y Asfaltos S.A.

Accionada: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta

Magistrado ponente: Alberto Rojas Ríos

1. Con mi acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Novena de Revisión de la Corte, suscribo este salvamento de voto en relación con la providencia de la referencia. En lugar de confirmar la sentencia de segunda instancia, que negó el amparo solicitado, la Sala ha debido revocarla y declarar la improcedencia de la acción de tutela porque no satisface el requisito de relevancia constitucional.

2. La acción de tutela plantea un debate meramente legal. El accionante se limita a cuestionar la interpretación del Consejo de Estado en relación con el cálculo, la interrupción y la suspensión del término de prescripción de la acción de cobro prevista por los artículos 817 y 818 del Estatuto Tributario y de los efectos de la presentación de la demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo frente a las actuaciones administrativas de cobro ejecutivo. Este asunto, en mi criterio, carece de relevancia constitucional, dado que solo plantea una controversia relacionada con la interpretación y el alcance de normas legales y no evidencia, siquiera prima facie, la amenaza o vulneración de derecho fundamental alguno. Si bien el actor enunció como derecho fundamental vulnerado el debido proceso, lo cierto es que su cuestionamiento en contra de dicha interpretación no se fundó en razones constitucionales, sino solo en la existencia de una alternativa hermenéutica, que, en su opinión, es la acertada. En estos términos, lejos de estar acreditada la relevancia constitucional del asunto, la acción de tutela evidencia la simple discrepancia en relación con la interpretación legal adoptada por el Consejo de Estado y, por lo tanto, plantea un debate meramente legal.

3. La interpretación legal cuestionada solo surte efectos en relación con

actuaciones administrativas de naturaleza meramente patrimonial. La interpretación legal controvertida por el accionante fue acogida por el Consejo de Estado en el marco de un medio de control de nulidad en contra de una actuación administrativa que tiene por objeto el cobro de una acreencia tributaria y, por lo tanto, es una decisión de naturaleza meramente patrimonial. En otros términos, lejos de la protección de derechos fundamentales, la acción de tutela tiene por fin último cuestionar actuaciones administrativas de contenido meramente económico, como es el caso del cobro de una acreencia tributaria. Esta finalidad, per se, carece de la relevancia constitucional que excepcionalmente torna procedente la solicitud de tutela en contra de providencias judiciales.

4. En estos términos, la acción de tutela no satisface el requisito de relevancia constitucional y, por lo tanto, la Sala ha debido declararla improcedente.

Fecha ut supra,

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

DIANA FAJARDO RIVERA

A LA SENTENCIA T-413/18

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Metodología acogida no es propia del análisis que el Juez Constitucional debe realizar cuando la actuación estatal se materializa en un pronunciamiento judicial (aclaración de voto)

TERMINO DE PRESCRIPCION DE LA ACCION DE COBRO EN MATERIA TRIBUTARIA-Sala debió establecer línea argumentativa del Juez Natural del asunto para adoptar decisión y determinar si era razonable o no en términos constitucionales (aclaración de voto)

Expediente T-6.649.723

Acción de tutela presentada por Concretos y Asfaltos S.A. contra el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Cuarta

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

1. Con el respeto acostumbrado por las decisiones adoptadas por esta Corporación, me permito presentar las razones por las cuales decidí aclarar el voto en este asunto. Así, aunque coincido plenamente con la conclusión a la que llegó la Sala Novena de Revisión en la Sentencia T-413 de 2018, en cuanto a que no se configuró el defecto sustantivo o material alegado por la sociedad Concretos y Asfaltos S.A., la metodología acogida para ello, en mi criterio, no es propia del análisis que el Juez Constitucional debe realizar cuando la actuación estatal que se cuestiona se materializa en un pronunciamiento judicial.

2. Conforme a lo dispuesto en los artículos 86 y 229 de la Constitución Política y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la jurisprudencia de la Corte ha estimado invariablemente que los jueces, en ejercicio de su función jurisdiccional, también pueden incurrir en la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales y que, por lo tanto, para su garantía es procedente la acción de tutela. En estos eventos, sin embargo, teniendo en cuenta los intereses en tensión, la competencia del Juez de Tutela está limitada a la verificación de requisitos de procedencia formal y material, pues, en principio, por virtud de la función atribuida a quienes administran justicia, sus actuaciones se entienden sometidas al ordenamiento constitucional.

En estos términos, la actividad del juez de tutela no está encaminada -prima facie- a resolver de fondo el caso que motivó la decisión judicial cuestionada, asumiendo una posición similar a la de instancia; sino que debe dirigirse a establecer si la decisión del Juez, investido de autoridad en el asunto, incurrió en errores con relevancia para la protección de los derechos fundamentales.

3. Contario a lo anterior, el estudio de la providencia respecto de la cual presento voto particular, se ocupó de fijar el alcance de la prescripción de la acción de cobro en materia

tributaria, así como de las instituciones de la interrupción o suspensión, como si actuara en sede de instancia, y solo después de dicho ejercicio interpretativo concluyó que la decisión del Consejo de Estado – Sección Cuarta no incurría en el defecto sustantivo imputado, pues se sujetaba a tal hermenéutica. En mi opinión, la Sala debía, primero, establecer cuál fue la línea argumentativa del Juez Natural del asunto para adoptar su decisión y, a partir de ahí, establecer si era razonable o no, en términos constitucionales.

4. Estimo que este aspecto metodológico, que en manera alguna afecta la validez y legitimidad de lo decidido, no podía pasar inadvertido, principalmente, por dos motivos. El primero, porque llama la atención sobre la disciplina de seguir una estructura de análisis consolidada al interior de la Corporación y que ha venido replicándose en todas las instancias del proceso de control concreto de constitucionalidad, y, segundo, porque salvo una reconfiguración acompañada de buenas razones, tal metodología armoniza adecuadamente principios tales como la cosa juzgada y la seguridad jurídica, de un lado, y la supremacía constitucional, del otro.

En estos términos, dejo consignados los motivos por los cuales aclaré el voto.

Fecha ut supra,

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

[1] Acuerdo 02 de julio 22 de 2015 de la Corte Constitucional.

[2] Con base en el artículo 817 del Estatuto Tributario que dice: “Término de la acción de cobro. La acción de cobro de las obligaciones fiscales, prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de... 4. La fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión”.

[3] Supra, nota 2.

[4] Artículo 828. Títulos ejecutivos. Prestan mérito ejecutivo: (...) 2. Las liquidaciones oficiales ejecutoriadas....”

[5] “Artículo 829. Ejecutoria de los actos. Se entienden ejecutoriados los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo: (...) 4. Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso.”

[6] Folio 46, Cuaderno Principal.

[7] Folio 47, Cuaderno Principal.

[8] Ib.

[9] Folio 48, Cuaderno Principal.

[10] Folio 49, Cuaderno Principal.

[11] Ib.

[12] Folio 87, cuaderno principal.

[13] Folio 97, cuaderno principal.

[15] Folios 139 al 150, cuaderno principal.

[16] Folio 147, cuaderno principal.

[17] ARTICULO 818. El término de la prescripción de la acción de cobro se interrumpe por la notificación del mandamiento de pago, por el otorgamiento de facilidades para el pago, por la admisión de la solicitud del concordato y por la declaratoria oficial de la liquidación forzosa administrativa.

Interrumpida la prescripción en la forma aquí prevista, el término empezará a correr de nuevo desde el día siguiente a la notificación del mandamiento de pago, desde la terminación del concordato o desde la terminación de la liquidación forzosa administrativa.

El término de prescripción de la acción de cobro se suspende desde que se dicte el auto de suspensión de la diligencia del remate y hasta:

- La ejecutoria de la providencia que decide la revocatoria,
- La ejecutoria de la providencia que resuelve la situación contemplada en el artículo 567 del Estatuto Tributario.
- El pronunciamiento definitivo de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en el caso contemplado en el artículo 835 del Estatuto Tributario.

[18] Folios 161 al 166, cuaderno principal.

[19] Folios 210 al 224, cuaderno principal.

[20] Supra, nota 5.

[21] Sentencia T-231 de 1994.

[22] Sentencia T-774 de 2004.

[23] Sentencia SU-813 de 2007.

[24] Sentencia T-1240 de 2008.

[25] Sentencia 173 de 1993.

[26] Sentencia T-504 de 2000.

[27] Sentencia T-315 de 2005.

[28] Sentencias T-008 de 1998 y SU-159 de 2002.

[29] Sentencia T-658 de 1998.

[30] Sentencias T-088 de 1999 y SU-1219 de 2001.

[31] Sentencia C-590 de 2005.

[32] Sentencia T-218 de 2012.

[33] Sentencia T-951 de 2013.

[34] Sentencia T-282 de 1996.

[35] Sentencia SU-391 de 2016.

[36] Ib. Concluye la sentencia que: “Esta sería entonces una causal adicional de improcedencia que complementaría los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales establecidos por la jurisprudencia a partir de la sentencia C-590 de 2005, de acuerdo con la cual no procede la acción de tutela contra las sentencias de la Corte Constitucional ni contra las del Consejo de Estado por nulidad por inconstitucionalidad.”

[37] Ver, entre otras, las sentencias T-288 y T-661 de 2011; T-140 de 2012; T-737 de 2013; T-118 y T-246 de 2015, y T-038 de 2017.

[38] SU-961 de 1999. Fundamento de Derecho #5.

[39] Ibíd.

[40] En la exposición se seguirá de cerca la mencionada providencia de esa Corporación.

[41] Sentencia T-522 de 2001.

[43] Sentencia C-590 de 2005.

[44] Según la modificación introducida por la Ley 788 de 2002, vigente a la fecha de los hechos.

[45] Sobre el particular véase la exposición efectuada en la Sentencia 2075234 de 2009 del Consejo de Estado, Sección Cuarta: “El artículo 817 E.T., antes del año 2002, establecía que la acción de cobro de las obligaciones tributarias prescribía en cinco años, contados a partir de la fecha en que se hicieron legalmente exigibles tales obligaciones. El artículo 86 de la Ley 788 de 2002 modificó el artículo 817 ibídem para precisar los eventos y las fechas a partir de las que se debe contabilizar el plazo de la prescripción. Así, a partir del año 2002, la acción de cobro de obligaciones tributarias prescribe en cinco años, contados a partir de: i) la fecha de vencimiento del término para declarar, cuando la declaración se presenta oportunamente; ii) la fecha de presentación de la declaración, en el caso de presentación

extemporánea; iii) la fecha de la presentación de la declaración de corrección, en relación con los mayores valores, y iv) la fecha de ejecutoria del acto administrativo de determinación o discusión. Por su parte, el artículo 818 del E.T. dispone que el término de prescripción de la acción de cobro se interrumpe: i) con la notificación del mandamiento de pago, ii) con el otorgamiento de facilidades de pago, iii) con la admisión de la solicitud de concordato y iv) con la declaratoria oficial de liquidación forzosa administrativa. De acuerdo con la norma referida, interrumpida la prescripción, el término correrá de nuevo desde el día siguiente a la notificación del mandamiento de pago, la terminación del concordato o la terminación de la liquidación forzosa administrativa, según sea el caso. Asimismo, el artículo 818 ibídem prevé que el término de prescripción se suspende desde que se dicta el auto de suspensión de la diligencia de remate y hasta: i) la ejecutoria de la providencia que decide la revocatoria; ii) la ejecutoria de la providencia que resuelve la situación contemplada en el artículo 567 E.T., y iii) el pronunciamiento definitivo de la jurisdicción en el caso en que se hubiesen demandado los actos administrativos a que alude el artículo 835 del E.T. Aunque en este caso la norma no es explícita, de la lectura de la disposición se entiende que el término de suspensión se reanudará por el tiempo que falte. Por tanto, la prescripción de las obligaciones tributarias tiene lugar como consecuencia de la extinción del derecho de la administración a hacerlas efectivas, por no ejercer las acciones de cobro dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que fueron exigibles, según las precisiones del artículo 817 del E.T. En todo caso, pagadas las obligaciones prescritas, estas no pueden ser objeto de repetición como lo estipula al artículo 819 del E.T.”

[46] “Firmeza de los actos administrativos. Artículo 62. Los actos administrativos quedarán en firme:

1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso.
2. Cuando los recursos interpuestos se hayan decidido.
3. Cuando no se interpongan recursos, o cuando se renuncie expresamente a ellos.
4. Cuando haya lugar a la perención, o cuando se acepten los desistimientos.”

[47] [https://temasdederecho.wordpress.com/2012/07/21/formas-de-terminacion-del-proceso.](https://temasdederecho.wordpress.com/2012/07/21/formas-de-terminacion-del-proceso)

[48] Sentencia C-868 d 2010.

[49] Debe aclararse que en parecer de la Corte, la decisión definitiva no implica necesariamente una decisión de fondo, sino una decisión que sea final, que impida la posibilidad de debatir el mismo asunto.

[50] Artículo 136. Caducidad de las acciones.

1. La acción de nulidad podrá ejercitarse en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto.

2. La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. Sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.”

[51] Según la modificación introducida por la Ley 6 de 1992, artículo 81.

[52] Legal, jurisprudencial y doctrinariamente se distingue interrupción de suspensión del término de prescripción. En la interrupción, el término se comienza a contar nuevamente una vez los eventos en que opera se presenten. En tanto que en la suspensión, se deja de contar provisionalmente, en tanto los casos de suspensión se hallen en curso, para reanudarse nuevamente, en el momento en que se encontraba, una vez aquéllos hayan terminado. Cfr. Sentencia 19301 de 2014 del Consejo de Estado, Sección Cuarta.

[53] Como se señaló anteriormente la decisión definitiva no equivale a decisión de fondo para estos efectos. Ver Supra, Nota 36.

[54] Folio 47, cuaderno principal.

[55] Folios 48 y 49 ibídem.

[56] Folio 49 ibídem.