

PRINCIPIO DE CONGRUENCIA DE LA SENTENCIA – Acepciones. Finalidad. Congruencia externa e interna / RECURSO DE APELACION – Finalidad. No permite que se presenten nuevos argumentos. Derecho de defensa / SENTENCIA – Contenido. Aplicación del principio de congruencia

Este marco normativo describe el principio de congruencia de la sentencia, en sus dos acepciones: como armonía entre las partes motiva y resolutive del fallo (congruencia interna), y como conformidad entre la decisión y lo pedido por las partes en la demanda y en su contestación (congruencia externa). El principio así concebido persigue la protección del derecho de las partes a obtener una decisión judicial certera sobre el asunto puesto a consideración del juez, al igual que la salvaguarda del debido proceso y del derecho de defensa de las partes, cuya actuación procesal se dirige a controvertir los argumentos y hechos expuestos en la demanda, tratándose del demandado, y en la contestación, si la posición procesal es la del demandante. Igualmente, trae consigo los conceptos de fallo ultra y extrapetita, como decisiones que van más allá de lo pedido, ya sea porque se otorgan cosas adicionales a las solicitadas en la demanda (sentencia ultrapetita), o porque se reconoce algo que no se solicitó (sentencia extrapetita). Ahora bien, el artículo 181 del C. C. A. consagra al recurso de apelación como medio procesal ordinario para cuestionar las sentencias proferidas dentro de los procesos contenciosos administrativos, sujeto a la forma y oportunidad previstas en el artículo 212 ibídem. La finalidad legal de este recurso es, en términos del artículo 350 del C. P. C., “que el superior estudie la cuestión decidida en la providencia de primer grado y la revoque o reforme”. Dicho instrumento de impugnación pretende, entonces, provocar la revisión de la providencia que cuestiona por parte del superior funcional de quien la profirió, para que, según su ponderado análisis y juicio jurídico, la revoque, modifique o, si lo encuentra pertinente, la confirme. La especialidad y exclusividad de este objeto, unido al principio de congruencia de la sentencia, sugiere plena unidad temática y consecuente entre el petitum de la demanda, las razones fácticas y jurídicas que lo fundamentan, los argumentos de oposición a las mismas, la sentencia que examinó y proveyó sobre éstos y aquéllas, y los cuestionamientos de la apelación, conforme al parámetro fijado por el ya referido artículo 350.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 107 / CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – ARTICULO 305 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 181 / CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – ARTICULO 350

NORMA DEMANDADA: DECRETO 807 DE 1993 DISTRITO CAPITAL – ARTICULO 104 PARAGRAFO (Anulado)

DISTRITO CAPITAL DE BOGOTA – Régimen especial / AUTONOMIA TERRITORIAL – Alcance. Es limitada / ESTATUTO TRIBUTARIO NACIONAL – Aplicación en el Distrito Capital. Restricción. Armonización con el procedimiento Distrital / ARMONIZAR - Concepto

El artículo 322 de la C. P. organizó a la ciudad de Bogotá como Distrito Capital sujeto al régimen especial de carácter político, fiscal y administrativo que determinen la Constitución, las leyes especialmente dictadas para aquél y las disposiciones vigentes para los municipios. Comoquiera que el Congreso no expidió la ley sobre el régimen especial señalado dentro del término previsto en el artículo 41 transitorio ibídem, el Presidente de la República promulgó el Decreto Ley 1421 de 1993, revestido de naturaleza eminentemente legislativa y carácter permanente, obligatorio e imperativo, por haberlo emitido la autoridad habilitada

constitucionalmente para suplir la función asignada al Congreso en esa materia; y el cual no implica el ejercicio de las facultades extraordinarias que establece el N° 10 del artículo 150 de la C. P., con las cuales mantiene notorias distinciones en cuanto a la materia, el tiempo y la iniciativa. Las finalidades del estatuto promulgado se concretaron en dotar al Distrito Capital de los instrumentos que le permitieran cumplir sus funciones y prestar los servicios a su cargo; promover el desarrollo integral de su territorio y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes; previéndose que sus disposiciones prevalecían sobre las normas legales generales que rigieran a las demás entidades territoriales (art. 3°). Bajo esa orientación y en forma concordante con el artículo 322 constitucional, el artículo 2° del Decreto 1421 previó que el Distrito Capital, como entidad territorial, se sometería al régimen político, administrativo y fiscal establecido expresamente en la Constitución, en el mismo decreto ley y en las leyes especiales dictadas para su organización y funcionamiento; y que sólo en ausencia de esas normas el Distrito se regiría por las disposiciones constitucionales y legales vigentes para los municipios. La autonomía territorial es un principio avistado desde el artículo 1° de la C. P., cuyo texto pone de relieve que las distintas entidades territoriales (departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, así como regiones y provincias constituidas en términos de la constitución y la ley – art. 286 ibídem) participan en la consolidación de la unidad nacional, bajo el marco de organización impuesto por el modelo de centralización política y descentralización administrativa. Al tenor del artículo 287 del texto constitucional, esa autonomía se otorgó para que dichas entidades gestionaran sus propios intereses, a través del pleno ejercicio de los siguientes derechos: gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les corresponden, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales. unido al hecho de que las reglas del procedimiento tributario no encajan en ninguno de los conceptos que el artículo 287 del texto constitucional estableció como derechos representativos de intereses autogestionables como expresión de autonomía política, administrativa y fiscal, no encuentra la Sala ninguna razón para aceptar violación alguna sobre el principio de autonomía territorial, por cuenta de la sujeción de la norma demandada a la causal de suspensión prevista en el artículo 733 del E. T. N. Es así, porque dicha causal se relaciona exclusivamente con el término para decidir el recurso de reconsideración que procede contra los actos oficiales de la Administración de Impuestos Distritales, de modo que a través de ella no se están administrando recursos, ni estableciendo tributos necesarios para el cumplimiento de las funciones de las entidades territoriales, y menos aún se está participando en rentas nacionales. Sin preexistencia, se insiste, el concepto armonizador perdería su razón de ser, porque aquél sólo puede construirse a partir de una comparación de la que emana la necesidad de compatibilizar los extremos cotejados. De allí que la Sala haya precisado que el concepto “armonizar”, implica que no es posible ampliar términos ni tampoco consagrar supuestos nuevos no previstos en la norma superior

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 322

NORMA DEMANDADA: DECRETO 807 DE 1993 DISTRITO CAPITAL – ARTICULO 104 PARAGRAFO (Anulado)

RECURSO DE RECONSIDERACION – Actos contra los que procede. Suspensión: inspección tributaria y la práctica de otras pruebas. Solo se suspende por la práctica de inspección tributaria. Distrito Capital / FACULTAD REGLAMENTARIA – Exceso al ampliar las causales de suspensión para resolver el recurso de reconsideración

La norma pretranscrite evidencia un fin plenamente armonizador, a partir de la identidad entre la regulación del recurso de reconsideración en el orden distrital y nacional, en cuanto sujetó aquél a las disposiciones del Estatuto Tributario Nacional; sin desconocer que ese fin puede cumplirse igualmente a través de cualquier tipo de disposición que independientemente de ser o idéntica, esté desprovista de elementos nuevos que desdibujen o extiendan su contenido esencial a riesgo de contradicción. Dicho estatuto previó el recurso mencionado como mecanismo de defensa contra los actos producidos en relación con los impuestos administrados por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, que puede interponerse dentro de los dos meses siguientes a la notificación de aquéllos, con el lleno de los requisitos establecidos en el mismo ordenamiento, so pena de que el recurso se inadmita (art. 722) o que se prescinda del mismo cuando, no obstante atenderse en debida forma el requerimiento especial, se profiere liquidación oficial (art. 720). El artículo 732 ibídem establece el plazo perentorio de un año para resolver los recursos interpuestos contra los actos que, en general, se relacionen con la administración de los impuestos nacionales, contado a partir de su interposición en debida forma. Así mismo contempló la suspensión de dicho término por la práctica de inspecciones tributarias solicitadas por el contribuyente, en tanto éstas duren, y por el único plazo de tres meses, cuando se ordenan oficiosamente. La comparación de los textos normativos habla por sí sola. No se requieren mayores elucubraciones jurídicas para concluir que el párrafo acusado desborda el concepto de armonización que previó el artículo 176-2 del Decreto Ley 1421 de 1993, en clara e injustificada contradicción del mandato impuesto por el artículo 162 ibídem, en la medida en que amplió las causales de suspensión del término para decidir el recurso de reconsideración contra los actos fiscales distritales, además del plazo mismo. Con ello, el aparte demandado desconoció la sujeción que por previsión legislativa debe tener respecto de las normas procesales nacionales, y los principios de seguridad jurídica y de igualdad, porque, de una parte, las normas de rango inferior no pueden contrariar las de superior jerarquía, y, de otra parte, no existe ninguna razón que justifique la aplicación de otro procedimiento en el Distrito para suspender el término de decisión del recurso de reconsideración. Adicionalmente, el párrafo del artículo 104 del Decreto 807 de 1993 y el artículo 733 del E. T. N. se orientan por la misma finalidad, pues uno y otro constituyen medios probatorios que pretenden constatar la verdad de los hechos que interesan a la actuación fiscal. Bajo esa premisa, no se encuentra motivo lógicamente razonable para alterar la exclusividad de la causal de suspensión originalmente prevista, con otra adicional. En este orden de ideas, se encuentra procedente la declaratoria de nulidad dispuesta por el tribunal y, de acuerdo con ello, se confirmará la sentencia apelada.

NORMA DEMANDADA: DECRETO 807 DE 1993 DISTRITO CAPITAL – ARTICULO 104 PARAGRAFO (Anulado)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejera ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ

Bogotá D. C., veintiséis (26) de julio del dos mil doce (2012)

Radicación número: 25000-23-27-000-2008-00228-02(18380)

Actor: ELIZABETH WHITTINGHAM GARCÍA

Demandado: EL DISTRITO CAPITAL

FALLO

Se decide la apelación interpuesta por la parte demandada contra la sentencia del 20 de mayo del 2010, por la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca decidió la acción de nulidad simple que interpuso la ciudadana Elizabeth Whittingham García para cuestionar la legalidad del párrafo del artículo 104 del Decreto 807 de 1993.

Dicho fallo dispuso:

"PRIMERO: DECLÁRASE la nulidad del párrafo del artículo 104 del Decreto 807 de 1993, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta providencia, ARCHÍVESE el expediente previa devolución de los antecedentes administrativos a la oficina de origen."

ANTECEDENTES

Mediante Decreto Ley 1421 de 1993 se estableció el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá.

El artículo 176 de dicho cuerpo normativo adoptó una serie de medidas transitorias para asegurar la vigencia efectiva de sus normas y para evitar las dificultades y litigios derivados de vacíos normativos.

Como parte de dichas medidas, se facultó al Gobierno Distrital para expedir las normas estrictamente necesarias para armonizar las disposiciones vigentes en el Distrito con los preceptos del Decreto Ley sobre carrera administrativa, régimen presupuestal y fiscal, y trámite de los asuntos decididos por autoridades distintas de las que los venían conociendo, o respecto de los cuales hayan cambiado su procedimiento, recursos e instancias.

Por su parte, el artículo 162 ibídem previó la aplicación de las normas del Estatuto Tributario Nacional sobre administración de tributos, en el Distrito Capital, de acuerdo con la naturaleza y estructura funcional de los impuestos de dicho territorio.

Por Decreto 807 de 1993, el Alcalde Mayor de Bogotá armonizó el procedimiento y la administración de los tributos distritales, con el referido estatuto nacional.

El artículo 104 de dicha normatividad estableció el recurso de reconsideración como medio de impugnación para atacar los actos expedidos por la Administración Tributaria Distrital y dispuso una causal de suspensión del término para decidirlo, sin perjuicio de lo señalado en el artículo 733 del E. T. N.

LA DEMANDA

ELIZABETH WHITTINGHAM GARCÍA solicitó la nulidad y suspensión provisional del parágrafo del artículo 104 del Decreto 807 de 1993.

La medida cautelar fue decretada por Auto del 27 de noviembre del 2008 (fls. 81-86, c. 1), que esta Corporación confirmó mediante proveído del 16 de julio del 2009, por evidente vulneración del artículo 733 del E. T. N. (fls. 132 a 134, c.1).

Para efecto de la pretensión de nulidad, invocó como violados los artículos 13 de la Constitución Política; 162 y 176-2 del Decreto 1421 de 1993; y 732 y 733 del Estatuto Tributario Nacional. Sobre el concepto de violación expuso, en síntesis:

El artículo 176 del Decreto Ley 1421 de 1993 facultó al Alcalde Mayor de Bogotá para armonizar las disposiciones distritales sobre procedimiento, discusión y administración de tributos, con las normas nacionales, con la única finalidad de lograr la unificación del régimen procedimental aplicable en los órdenes nacional y local, para proteger la seguridad jurídica de los contribuyentes.

Esa armonización sólo permite adecuar los preceptos fiscales vigentes en el Distrito Capital a los que rigen en el orden nacional, sin establecer nuevos procedimientos, derogar los existentes, ampliar términos y/o fijar nuevos supuestos de hecho no previstos en las normas nacionales, ni darles un alcance o contenido distinto al que tengan.

El precepto demandado excede las facultades mencionadas, al disponer una causal de suspensión del término para decidir el recurso de reconsideración interpuesto contra los actos fiscales distritales.

Lo anterior, porque en lugar de adecuar o armonizar la normatividad distrital a la regulación del Estatuto Tributario Nacional, lo que hizo fue ampliar en un año el término previsto en el artículo 733 y adicionarle un supuesto de suspensión, pues el único que éste preveía era la práctica de inspección tributaria por el término de dicha diligencia si se realiza a solicitud del contribuyente, y hasta por tres meses cuando se decreta de oficio.

En contraste, el párrafo del artículo 107 del Decreto 807 de 1993 señaló que la suspensión también operaba por el término único de noventa días, cuando se decretaran "otras pruebas".

Así, la norma demandada viola aquélla en la que debía fundarse y el derecho a la igualdad de los contribuyentes frente a la ley.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El Distrito Capital se opuso a la pretensión de nulidad, por las razones que a continuación se enuncian:

Bogotá se rige por leyes generales aplicables a los municipios y, además, por leyes especiales que atienden a sus especiales características políticas, económicas y sociales.

Los artículos 311 y 322 de la C. P. y 1° del Decreto Ley 1421 de 1993 revisten a Bogotá de plena autonomía política, administrativa y fiscal para administrar, gestionar, recaudar, fiscalizar, determinar y cobrar los tributos distritales, así como para establecer los procedimientos que requieren tales actividades.

El Estatuto Tributario Nacional no es por sí mismo una norma de exigible cumplimiento en el Distrito Capital, sino únicamente en tanto disposiciones especiales lo permitan, especialmente en materia de procedimiento, y conforme

con la naturaleza y estructura funcional de los tributos de dicha ciudad. Esa adecuación se justifica en la particularidad de los tributos territoriales.

El párrafo demandado, además de contemplar la causal de suspensión de términos prevista en el artículo 733 del E. T. N., adicionó otra para así dar estricta aplicación a las disposiciones legales tributarias que rigen en el Distrito, y dotar de certeza al administrado sobre el plazo máximo de suspensión del término para decidir los recursos que interpone.

Sin embargo, dicho párrafo no contempló términos adicionales para la operancia de la suspensión, sino que lo limitó a uno máximo de noventa días a partir del momento en que se decreta la primera prueba distinta de la inspección tributaria, independientemente de si aquella se ordena a petición de parte o por impulso oficioso.

De esta manera termina la incertidumbre sobre el plazo de suspensión de inspecciones tributarias decretadas a solicitud del contribuyente, el cual, según el artículo 733 del E. T. N., perdura durante el tiempo de la inspección.

Aceptar que en materia de procedimiento tributario distrital deben aplicarse exclusivamente las disposiciones del Estatuto Tributario Nacional, desconoce el principio de autonomía territorial y le resta razón de ser a la adecuación normativa que autorizó el legislador.

La demandante interpretó limitadamente el artículo 162 del Decreto Ley 1421 de 1993 pues, por el principio de especialidad derivado de la autonomía territorial, el marco normativo nacional se subordina a la naturaleza y estructura funcional de los múltiples tributos distritales.

En decir del demandado, el principio de seguridad jurídica no equivale a que una sola normativa regule todas las especificidades, pues existe multiplicidad de legislación de todo orden y especialidad.

Además, en el Distrito Capital dicho principio se garantiza a través del registro distrital y mediante programas de cultura tributaria en alianza con el sector privado, mediante la publicación de las normas locales por el sector editorial especializado.

La disposición demandada no viola el principio de igualdad, porque la conformidad que exige el artículo 162 del Decreto Ley 1421 de 1993 justifica la existencia de procedimientos distintos para impuestos distritales y nacionales.

De otra parte, la Constitución Política reconoce autonomía a las entidades territoriales para establecer los elementos sustanciales del tributo. Esa extensión del principio de legalidad tributaria no se predica de las disposiciones procedimentales, de modo que la facultad de armonización prevista en el Decreto Ley 1421 de 1993 no viola ni afecta principio constitucional ni legal alguno.

La redacción del párrafo demandado obedece a la naturaleza del proceso de discusión de los tributos distritales y a la necesidad de recaudar las pruebas necesarias para decidir los recursos interpuestos en las actuaciones fiscales del mismo orden.

La especialidad de la disposición referida se fundamenta en la diferente naturaleza y estructura de los impuestos distritales respecto de la de los impuestos nacionales, en prueba de lo cual alude a la determinación de la base gravable del impuesto predial unificado y del impuesto sobre la renta y complementarios, en cuanto la primera la fija la ley y la segunda la determina el contribuyente.

En discusiones relacionadas con la base gravable del impuesto predial, de cara a procesos de actualización o formación catastral, el término de suspensión por inspección tributaria sería insuficiente, teniendo que acudirse al previsto en el párrafo acusado, sin que en ningún caso supere los 90 días.

El artículo 104 del Decreto 807 de 1993 no reglamentó los artículos 732 y 733 del E. T. N. y, en ese sentido, éstos no pueden considerarse normas superiores vulneradas.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal anuló el párrafo demandado, con fundamento en lo siguiente:

El principio de autonomía de las entidades territoriales no suprime la necesidad de que ciertas actividades se coordinen y planeen desde el nivel central, toda vez que Colombia se encuentra organizada como República Unitaria.

La facultad de establecer tributos por parte de las entidades territoriales se sujeta al principio de legalidad, el cual comprende tanto la participación del órgano de representación popular en la adopción de aquéllos, como la predeterminación legal de los elementos esenciales de los mismos.

El Decreto 807 de 1993 fue expedido en desarrollo de las facultades legales que confieren los artículos 14, 161, 162 y 176 (Nº 2) del Decreto Ley 1421 de 1993.

Para el procedimiento aplicable a la administración de tributos distritales, dichas normas previeron, entre otros aspectos, la remisión al Estatuto Tributario Nacional, conforme con la naturaleza y estructura funcional del Distrito.

La remisión sin adecuación al sistema local, por insuficiencia normativa, impedía que las previsiones del Estatuto Tributario Nacional se aplicaran directamente en el orden local, requiriéndose la armonización entre unas y otras a través de las normas fiscales estrictamente necesarias para ello.

La facultad para armonizar, entonces, no se otorgó en forma amplísima, lo cual impedía que el Distrito ampliara términos o estableciera supuestos de hecho no previstos en la norma superior.

El artículo 104 del Decreto 807 de 1993 dispuso que contra los actos proferidos por la Administración Tributaria Distrital procedía el recurso de reconsideración, sujeto al trámite previsto en las normas nacionales, según las cuales, el término para decidirlo sólo se suspende cuando se practica inspección tributaria.

No obstante, el párrafo de dicho artículo previó un nuevo supuesto de suspensión, cual es el decreto de "otras pruebas", extralimitando las facultades de armonización previstas en el Decreto Ley 1421 de 1993.

RECURSO DE APELACIÓN

El demandado apeló la sentencia, insistiendo en que el Decreto 807 de 1993 es una expresión del principio de autonomía territorial y que, desde esa perspectiva, el parágrafo del artículo 104 del Decreto 807 de 1993 no vulnera el artículo 733 del E. T. N. Igualmente adujo:

El Estatuto Tributario Nacional se aplica en el Distrito Capital pero de acuerdo con la naturaleza y estructura funcional de los impuestos recaudados en dicha ciudad.

Esa adecuación responde a la particularidad de los tributos territoriales y al objetivo de brindarle certeza al administrado, y no necesariamente implica plena coincidencia con las normas de dicho estatuto.

El parágrafo demandado no modificó el artículo 733 del E. T. N. sino que atendió las específicas situaciones que ocurren en el Distrito Capital. La limitación de la suspensión del plazo para decidir los recursos, al término máximo de 90 días a partir del momento en que se decreta la primera prueba, evita el desbordamiento del término para decidir y otorga certeza al contribuyente sobre el momento en que se decidirá su impugnación.

Los artículos 162 y 176 del Decreto Ley 1421 de 1993 tratan temas diferentes a los del parágrafo mencionado, carecen de unidad de materia y abren la posibilidad de interpretación para garantizar que los tributos del orden distrital constituyan fuente efectiva de recaudo.

El primero de dichos artículos remite a las normas de procedimiento nacional respecto de impuestos distritales; no se refiere a las tasas y contribuciones.

La estructura funcional de los impuestos implica que el procedimiento para la discusión de las tasas y contribuciones sea parcialmente independiente al de los impuestos, y que las entidades del orden distrital que administran tributos portan especialidad para su asignación y recaudo.

Así, los eventuales efectos de la violación del ordenamiento superior no pueden trasladarse a tributos distintos de los impuestos.

El artículo 176 del decreto en comentario, hizo énfasis en un régimen fiscal aplicable en el Distrito Capital que actualmente está contenido en los Decretos 807

de 1993 y 352 del 2002, reguladores de impuestos distritales desde el punto de vista sustancial y procedimental.

La violación concluida por el Tribunal no consideró la naturaleza jurídica de las tasas y contribuciones, ni el hecho de que los asuntos procedimentales respecto de éstas tendrían una fuente distinta.

La violación de la norma superior por parte del precepto acusado debe analizarse en contexto, estableciendo si su alcance sólo se liga a los impuestos o también comprende otros tributos.

En efecto, la contradicción entre la disposición acusada y el artículo 733 del E. T. N., no puede surgir del sentido literal de sus disposiciones, sino que implica considerar todo el texto del artículo 104 del Decreto 807 de 1993.

Así, la posible extralimitación normativa sobre el aspecto procedimental para los impuestos no se extendería a las tasas y contribuciones, dada la naturaleza jurídica que éstas tienen. La contradicción entre el párrafo demandado y la norma nacional sólo se predicaría en relación con los primeros.

Lo anterior, porque los actos oficiales a los que refiere el artículo 733 del E. T. N. son únicamente los relacionados con impuestos, y porque la Administración Tributaria no puede entenderse estrictamente como la que gestiona tributos en general, dado que otras entidades están facultadas para establecer y exigir el cumplimiento de obligaciones asociadas a algunos de ellos.

En consecuencia, el alcance del artículo 104 frente a tasas y contribuciones no puede afectar procesos administrativos en curso, independientemente del vacío legislativo que sobre el particular presenta el Decreto Ley 1421 de 1993.

Los artículos 1º del Decreto 807 de 1993 y 161 del Decreto Ley 1421 de 1993, exceptuaron de su regulación a la contribución de valorización establecida por el Acuerdo 78 de 1987, y a las tasas por servicios públicos.

No obstante, para garantizar la discusión de la contribución de valorización en el Distrito Capital, procede la remisión normativa a las disposiciones que regulan el

procedimiento tributario distrital, como las contenidas en el mencionado Decreto 807.

Tal contribución se aparta de los efectos jurídicos del artículo 104 ibídem y, por lo mismo, en el trámite de su impugnación no procede la restricción para la práctica de “otras pruebas”, ni la configuración del silencio administrativo positivo cuando quiera que se aplique el evento de suspensión allí previsto.

En ese sentido, el apelante solicita un pronunciamiento claro que excluya a la contribución de los efectos anulatorios que recaen sobre una norma procesal de impuestos distritales.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La demandante manifestó su desacuerdo frente a la inaplicación del Estatuto Tributario Nacional respecto de la suspensión del término legal para resolver el recurso de reconsideración contra tasas y contribuciones.

Lo anterior, porque independientemente de que la discusión de dichos tributos se haga o no a través del recurso de reconsideración previsto en el artículo 733 del E. T. N., lo que genera la nulidad del párrafo acusado es la modificación y ampliación del término que aquél fijó para decidirlo.

De acuerdo con el artículo 779 del E. T. N., la inspección tributaria es un medio de prueba en cuyo desarrollo pueden decretarse otros autorizados por la legislación tributaria y demás ordenamientos legales. Por tanto, si interpuesto el recurso de reconsideración surge la necesidad de practicar otras pruebas, éstas pueden ordenarse y realizarse en desarrollo de la inspección misma.

No es justificable el hecho de que el término para decidir el recurso de reconsideración se suspenda tanto por la práctica de la inspección tributaria, como por la de otras pruebas, so pretexto de la necesidad de adecuar la norma a la naturaleza y estructura de los impuestos distritales.

El demandado, por su parte, reiteró los argumentos del recurso de apelación.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público rindió concepto desfavorable al recurso de apelación, para lo cual argumentó:

El Consejo de Estado precisó el alcance de los artículos 162 y 176 del Decreto Ley 1421 de 1993, al indicar que una de las modificaciones que éste introdujo fue la remisión al E. T. N., de acuerdo con la estructura funcional del Distrito y los impuestos que éste administra, y previa armonización de las normas distritales con las del orden nacional.

Así mismo, anotó que la facultad transitoria de expedir normas del régimen fiscal se restringió a las estrictamente necesarias para dicha armonización.

El decreto ley mencionado ordenó, de una parte, que el establecimiento, determinación y cobro de los tributos distritales, en general, se rigiera por las normas vigentes del E. T. N. y, de la otra, que se expidieran las estrictamente necesarias para armonizar las disposiciones vigentes con el referido decreto.

No se facultó al Alcalde Mayor para establecer aspectos relacionados con impuestos, tasas y contribuciones reservados al Concejo Distrital, ni con procedimientos adicionales para determinarlos y recaudarlos.

De la armonización prevista se ocupó el Decreto 807 de 1993, que no obstante haber sometido el recurso de reconsideración contra los actos fiscales distritales, al trámite previsto en el Estatuto Tributario Nacional, estableció una nueva causal de suspensión del término para decidirlo, no prevista en dicho estatuto.

El hecho de que el artículo 162 del Decreto Ley 1421 se refiera a "impuestos", no autorizaba al Alcalde Mayor para establecer regulaciones adicionales en relación con las tasas y contribuciones, pues ninguna autoridad del Estado puede ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley.

Defender la legalidad del precepto acusado bajo el argumento de que la contradicción del aspecto procedimental relacionado con los impuestos no se extiende a las tasas y contribuciones, no es una interpretación jurídica adecuada.

La inconformidad del apelante carece de sustento, porque la expresión “armonizar” debe entenderse en su sentido natural, de acuerdo con el cual no se permite crear causales y plazos de suspensión no previstos en las normas nacionales.

CONSIDERACIONES

Se discute en el sub lite la legalidad del párrafo del artículo 104 del Decreto Distrital 807 de 1993, en cuanto previó la suspensión del término para decidir el recurso de reconsideración contra los actos distritales, por el decreto de “otras pruebas” distintas de la prevista en el artículo 733 del E. T. N.

El recurso de apelación plantea el análisis de dos aspectos a saber: *i)* la validez y aplicabilidad del párrafo demandado en el procedimiento de discusión de tasas y contribuciones, dado que el artículo 733 del E. T. N. sólo reguló la suspensión del término para decidir el recurso de reconsideración contra actos que establecen impuestos nacionales; y, *ii)* la inexistencia de contradicción entre dichas normas, con fundamento en el principio de autonomía territorial, la adecuación autorizada por el artículo 162 del Decreto Ley 1421 de 1993 y el alcance que ésta tiene.

Sobre el primer aspecto, se observa:

En virtud de los requisitos previstos en los numerales 2 y 4 del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo (*lo que se demanda, la indicación de las normas violadas y la explicación del concepto de violación*), y en orden a que el fallo se profiera dentro del marco de la litis que plantea la demanda, comoquiera que es al demandante a quien le corresponde desvirtuar la presunción de legalidad de los actos administrativos, el artículo 170 del C. C. A. dispuso:

“La sentencia tiene que ser motivada. Debe analizar los hechos en que se funda la controversia, las pruebas, las normas jurídicas pertinentes, los argumentos de las partes y las excepciones con el objeto de resolver todas las peticiones...”

Por su parte, el artículo 305 del Código de Procedimiento Civil señala:

“La sentencia debe estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y en las demás oportunidades que este código contempla, y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la Ley.

No podrá condenarse al demandado por cantidad superior o por objeto distinto del pretendido en la demanda, ni por causa diferente a la invocada en ésta.”

Este marco normativo describe el principio de congruencia de la sentencia, en sus dos acepciones: como armonía entre las partes motiva y resolutive del fallo (congruencia interna), y como conformidad entre la decisión y lo pedido por las partes en la demanda y en su contestación (congruencia externa).

El principio así concebido persigue la protección del derecho de las partes a obtener una decisión judicial certera sobre el asunto puesto a consideración del juez, al igual que la salvaguarda del debido proceso y del derecho de defensa de las partes, cuya actuación procesal se dirige a controvertir los argumentos y hechos expuestos en la demanda, tratándose del demandado, y en la contestación, si la posición procesal es la del demandante.

Igualmente, trae consigo los conceptos de fallo ultra y extrapetita, como decisiones que van más allá de lo pedido, ya sea porque se otorgan cosas adicionales a las solicitadas en la demanda (sentencia ultrapetita), o porque se reconoce algo que no se solicitó (sentencia extrapetita)¹.

Ahora bien, el artículo 181 del C. C. A. consagra al recurso de apelación como medio procesal ordinario para cuestionar las sentencias proferidas dentro de los procesos contenciosos administrativos, sujeto a la forma y oportunidad previstas en el artículo 212 ibídem.

La finalidad legal de este recurso es, en términos del artículo 350 del C. P. C., *“que el superior estudie la cuestión decidida en la providencia de primer grado y la revoque o reforme”*.

Dicho instrumento de impugnación pretende, entonces, provocar la revisión de la providencia que cuestiona por parte del superior funcional de quien la profirió, para

¹ En el mismo sentido, sentencia del 16 de septiembre del 2010, exp. 16605, C. P. Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez

que, según su ponderado análisis y juicio jurídico, la revoque, modifique o, si lo encuentra pertinente, la confirme².

La especialidad y exclusividad de este objeto, unido al principio de congruencia de la sentencia, sugiere plena unidad temática y consecuente entre el petitum de la demanda, las razones fácticas y jurídicas que lo fundamentan, los argumentos de oposición a las mismas, la sentencia que examinó y proveyó sobre éstos y aquéllas, y los cuestionamientos de la apelación, conforme al parámetro fijado por el ya referido artículo 350.

Así, queda proscrita cualquier posibilidad de que la apelación plantee aspectos ajenos o carentes de identidad con el grupo de razones y fundamentos anteriormente señalados.

Los recursos que desconozcan esa restricción, violan el deber de lealtad entre las partes, irrespetan el debido proceso y quebrantan el derecho de defensa de aquéllas, bajo el marco trazado por quien en cada caso asuma la condición de opositora³.

En el sub lite, el libelo demandatorio discute la legalidad del párrafo del artículo 104 del Decreto 807 de 1993 por adicionar el supuesto de hecho previsto en el artículo 733 del E. T. N. Frente a este punto la parte demandada presentó descargos detallados en el escrito de contestación que se resume a largo de las páginas 3 a 5 de este proveído, y sobre los cuales se pronunció el a quo.

El argumento relacionado con la inaplicación del párrafo demandado respecto del procedimiento de discusión de tasas y contribuciones, por el hecho de que la regulación del artículo 733 del E. T. N. recae sobre impuestos nacionales, no hizo parte de dichos motivos de oposición y, por lo tanto, escapó al análisis del a quo.

Se tiene, entonces, que el cuestionamiento de la apelación relacionado con el aspecto anterior constituye un nuevo argumento de defensa no considerado por el Tribunal y, en consecuencia, ajeno al estudio de la segunda instancia,

² La Sala ha precisado que el marco de la decisión judicial en la segunda instancia lo constituyen la sentencia y el recurso de apelación, en el que deben manifestarse los motivos de inconformidad contra la primera, de manera que el ad quem limite su examen a esos aspectos (*Sentencia del 30 de abril del 2009, exp. 16225, evocada en la sentencia del 11 de noviembre del mismo año, exp. 16226*)

³ Sentencia de 4 de noviembre de 2004, Exp. 14403

precisamente por escapar a la restricción técnica de contenido que sujeta la alzada, máxime cuando originalmente pudo plantearse al descorrer el traslado de la demanda.

De esta manera, salta a la vista la impertinencia de la glosa referida para atacar las cuestiones debatidas y decididas en el fallo impugnado, resultando improcedente cualquier consideración de fondo sobre la misma, siendo claro que ese análisis, en últimas, implicaría extender etapas procesales concluidas en la primera instancia, sin que el recurso de apelación sea la oportunidad para modificar y/o enmendar los vacíos de la contestación originalmente presentada.

En este orden de ideas, pasa la Sala a considerar el segundo aspecto objeto de apelación que, en lo esencial, predica la inexistencia de la vulneración de normas superiores al amparo del principio de autonomía territorial y de la adecuación autorizada por el artículo 162 del Decreto Ley 1421 de 1993. Esa problemática se desarrollará en el siguiente orden:

DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA TERRITORIAL DEL DISTRITO CAPITAL EN EL CONTEXTO DEL DECRETO LEY 1421 DE 1993

El artículo 322 de la C. P. organizó a la ciudad de Bogotá como Distrito Capital sujeto al régimen especial de carácter político, fiscal y administrativo que determinen la Constitución, las leyes especialmente dictadas para aquél y las disposiciones vigentes para los municipios.

Comoquiera que el Congreso no expidió la ley sobre el régimen especial señalado dentro del término previsto en el artículo 41 transitorio ibídem, el Presidente de la República promulgó el Decreto Ley 1421 de 1993, revestido de naturaleza eminentemente legislativa y carácter permanente, obligatorio e imperativo, por haberlo emitido la autoridad habilitada constitucionalmente para suplir la función asignada al Congreso en esa materia; y el cual no implica el ejercicio de las facultades extraordinarias que establece el N° 10 del artículo 150 de la C. P., con las cuales mantiene notorias distinciones en cuanto a la materia, el tiempo y la iniciativa.

Las finalidades del estatuto promulgado se concretaron en dotar al Distrito Capital de los instrumentos que le permitieran cumplir sus funciones y prestar los servicios

a su cargo; promover el desarrollo integral de su territorio y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes; previéndose que sus disposiciones prevalecían sobre las normas legales generales que rigieran a las demás entidades territoriales (art. 3°).

Bajo esa orientación y en forma concordante con el artículo 322 constitucional, el artículo 2° del Decreto 1421 previó que el Distrito Capital, como entidad territorial, se sometería al régimen político, administrativo y fiscal establecido expresamente en la Constitución, en el mismo decreto ley y en las leyes especiales dictadas para su organización y funcionamiento; y que sólo en ausencia de esas normas el Distrito se regiría por las disposiciones constitucionales y legales vigentes para los municipios.

Al examinar la legalidad de esa aplicación normativa subsidiaria, la Sección Primera de esta Corporación resaltó que la propia Constitución otorgó prevalencia a las normas especiales dictadas para el Distrito Capital, sobre las generales que gobiernan a los municipios, de modo que éstas no tenían carácter complementario respecto de aquél, sino meramente supletorio⁴.

Esta sección, a su vez, ha señalado que el legislador podía dictar normas en materia fiscal, atendiendo al mandato constitucional sobre su vigencia (artículo 338 inciso 3° de la C. P.) y a los principios de equidad, eficiencia y progresividad que prevé el artículo 363 *ibídem*. También ha indicado que el Decreto Ley 1421 de 1993 quiso proveer al Distrito Capital de herramientas e instrumentos jurídicos suficientes y acordes con su importancia y condición, para adecuarlo a los requerimientos básicos de su desarrollo⁵.

El principio de autonomía, por su parte, no fue ajeno al régimen especial distrital, por el contrario, en él encontró reconocimiento expreso a través de sus artículos 1° y 7°, cuyos textos rezan:

“Art. 1°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 322 de la Constitución Política, la ciudad de Santafé de Bogotá, Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como

⁴ Sentencia del 3 de febrero de 1995, exp. 2589, reiterada en las sentencias proferidas el día 27 del mismo mes, exp. 2692, y el 8 de marzo de 1996, exp. 3374.

⁵ Sentencias del 27 de enero de 1995, exps. 5194 y 5021, y 7 de abril del mismo año, exp. 5339.

Distrito Capital y goza de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley.

ART. 7^o6. *Las atribuciones administrativas que la Constitución y las leyes confieren a los departamentos se entienden otorgadas al Distrito Capital, en lo que fuere compatible con el régimen especial de este último, y sin perjuicio de las prerrogativas políticas, fiscales y administrativas que el ordenamiento jurídico concede al departamento de Cundinamarca.*

Las disposiciones de la Asamblea y de la Gobernación de Cundinamarca no rigen en el territorio del Distrito, salvo en lo que se refiere a las rentas departamentales que de conformidad con las normas vigentes, deban recaudarse en el Distrito.

Las normas contenidas en el presente estatuto se entenderán sin perjuicio de las rentas consagradas en la Constitución y la ley en favor del departamento de Cundinamarca.”

La autonomía territorial es un principio avistado desde el artículo 1° de la C. P., cuyo texto pone de relieve que las distintas entidades territoriales (departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, así como regiones y provincias constituidas en términos de la constitución y la ley – art. 286 ibídem) participan en la consolidación de la unidad nacional, bajo el marco de organización impuesto por el modelo de centralización política y descentralización administrativa.

Al tenor del artículo 287 del texto constitucional, esa autonomía se otorgó para que dichas entidades gestionaran sus propios intereses, a través del pleno ejercicio de los siguientes derechos: gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les corresponden, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.

A la luz de la Carta Política “*la autonomía **territorial** y la **unidad nacional** son ampliamente compatibles, se nutren mutuamente, engloban en diferentes estadios institucionales la misma comunidad, concurren dialécticamente a la realización de*

⁶ En sentencia del 14 de julio de 1995 (exp. 2680), la Sección Primera del Consejo de Estado negó la nulidad de este artículo por no violar los artículos 41 transitorio, 150, 300, 305, 324 y 374 de la C. P., porque el hecho de que el artículo 7° del Decreto Ley 1421 de 1993 no determine la participación correspondiente al Distrito, no implica per se quebrantamiento normativo, máxime cuando el artículo 162 ibídem autorizó la remisión a las normas nacionales, conforme a la naturaleza y estructura funcional de los tributos distritales, y porque las normas de dicho decreto ley constituyen el régimen especial al que debe someterse y que las disposiciones vigentes para los municipios sólo se aplican en el Distrito Capital en la medida en que el legislador ordinario o extraordinario no regulen de manera particular determinadas materias, lo cual no ocurrió. Así mismo se indicó que las facultades atribuidas a los concejos y alcaldes municipales por los artículos 313 y 315 de la Carta Política no pueden predicarse respecto del Concejo Distrital y del Alcalde Mayor, dada la especialidad del régimen del Distrito Capital.

los fines esenciales del Estado, y por tanto, operan, discurren y se articulan de tal manera que en último término las entidades territoriales sólo pueden realizarse a través de la unidad nacional, al paso que ésta únicamente puede existir a condición de que las entidades territoriales desplieguen su poder autonómico en consonancia con los intereses locales y nacionales.

Son, pues, territorialidad y unidad nacional, elementos teleológicamente inescindibles, ontológicamente diferenciables a partir de su materialidad geográfica, con unos destinatarios comunes – los habitantes del país -, y por entero, instancias orgánicas y funcionales de un mismo mecanismo estatal: el de la República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista”⁷.

Sin embargo, la autonomía territorial como todos los demás principios, derechos e instituciones existentes dentro de los Estados de Derecho debidamente constituidos, no opera de manera irrestricta sino condicionada al orden jurídico preestablecido por el mismo constituyente y por la Ley. En eso fue categórico el artículo 287 de la C. P. y de alguna manera lo refiere el artículo 288 ibídem.

En ese sentido, se ha precisado que el concepto de unidad del Estado colombiano no puede ser utilizado como pretexto para desconocer la capacidad de autogestión de las entidades territoriales, y a su turno, la autonomía de las entidades territoriales no puede ser entendida de manera omnímoda, hasta el punto de hacer nugatorias las competencias naturales de las instancias territoriales centrales⁸.

De acuerdo con lo dicho, entiende la Sala que la autonomía territorial no puede llegar per se, al extremo del autogobierno absoluto, sino que, como en su momento lo puntualizó el máximo tribunal en lo constitucional, se reduce al poder de dirección política (capacidad de elegir a los gobernantes locales), administrativa (facultad de manejar los asuntos territoriales, como la organización de los servicios públicos, la administración de los bienes y la solución de todos los problemas que surjan en desarrollo de las actividades) y fiscal (potestad para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar recursos)⁹.

⁷ Sentencia C-127 del 2002

⁸ Corte Constitucional, Auto 383 del 2010

Así pues, la defensa del contenido esencial de la autonomía no puede hacerse sin consideración al de unidad nacional y, en ese sentido, debe procurarse tanto la debida distribución y delimitación de las competencias de los niveles territoriales, como su armonía y compatibilidad con las normas nacionales.

Lo anterior, unido al hecho de que las reglas del procedimiento tributario no encajan en ninguno de los conceptos que el artículo 287 del texto constitucional estableció como derechos representativos de intereses autogestionables como expresión de autonomía política, administrativa y fiscal, no encuentra la Sala ninguna razón para aceptar violación alguna sobre el principio de autonomía territorial, por cuenta de la sujeción de la norma demandada a la causal de suspensión prevista en el artículo 733 del E. T. N.

Es así, porque dicha causal se relaciona exclusivamente con el término para decidir el recurso de reconsideración que procede contra los actos oficiales de la Administración de Impuestos Distritales, de modo que a través de ella no se están administrando recursos, ni estableciendo tributos necesarios para el cumplimiento de las funciones de las entidades territoriales, y menos aún se está participando en rentas nacionales.

De otra parte, en materia de régimen fiscal aplicable en el Distrito, el artículo 153 del Decreto Ley 1421 de 1993 precisó que el establecimiento, determinación y cobro de tributos, gravámenes, impuestos, tasas, sobretasas y contribuciones se regiría por las normas vigentes sobre la materia, con las modificaciones adoptadas en dicho estatuto.

Así mismo, atribuyó la gestión, recaudación, fiscalización, determinación, discusión, devolución y cobro de tributos distritales a la Administración Tributaria del mismo orden. Para tal efecto, el artículo 162 autorizó la aplicación de las normas del Estatuto Tributario Nacional, en los siguientes términos:

*“Las normas del estatuto tributario nacional sobre procedimiento, sanciones, declaración, recaudación, fiscalización, determinación, discusión, cobro y en general la administración de los tributos serán aplicables en el Distrito **conforme a la naturaleza y estructura funcional de los impuestos de éste.**”*

⁹ C-1051 del 2001

Ciertamente la disposición transcrita descarta la aplicación aislada de su mandato, a través de la exigencia de una relación de “conformidad” o “correspondencia” con factores asociados a la naturaleza y estructura funcional de los impuestos, la primera determinada por la esencia, características y elementos de dichos tributos, y la segunda, por la organización interna o distribución orgánica de la autoridad administradora distrital.

No obstante, en el contexto del artículo 162 traído a colación y desde el planteamiento considerable de la apelación, no se observa que la aplicación de la disposición procesal del artículo 733 del E. T. N. en el ámbito distrital carezca de correspondencia o conformidad con los factores mencionados, máxime cuando el artículo 3° de dicho decreto ratificó la remisión general a la regulación del Estatuto Tributario Nacional, al señalar que donde éste utilice las expresiones “Dirección General de Impuestos Nacionales”, “Administración”, “Administración Tributaria”, “Administración Regional”, “Administración Local” o “Administración Delegada”, debe entenderse “Dirección Distrital de Impuestos”.

Por su parte, el artículo 176 ibídem consagró una serie de disposiciones transitorias para asegurar la vigencia efectiva de las disposiciones del Decreto Ley 1421, y evitar las dificultades y litigios que pudieran surgir de posibles vacíos normativos; la segunda de dichas disposiciones señala:

“El Gobierno Distrital definirá por una sola vez la composición de las juntas directivas de las entidades descentralizadas y la forma de designación de aquellos miembros cuyo nombramiento no corresponda al alcalde mayor; adoptará la nomenclatura de los cargos de la veeduría y su escala de remuneración; expedirá las normas estrictamente necesarias para armonizar las disposiciones vigentes en el Distrito con los preceptos de este estatuto sobre las siguientes materias: carrera administrativa, régimen presupuestal y fiscal y trámite de los asuntos que en virtud de este decreto deban ser decididos por autoridades distintas de las que los venían conociendo o respecto de los cuales hayan cambiado su procedimiento, recursos e instancias.”

Como se ve, la facultad de expedir normas en materia de régimen fiscal tampoco se consagró de manera amplísima e irrestricta, sino que, por el contrario, se limitó a las regulaciones “*estrictamente necesarias*”, para armonizar las disposiciones tributarias vigentes en el Distrito con las del decreto ley.

Semánticamente, la armonización significa *“Poner en armonía, o hacer que no discuerden o se rechacen dos o más partes de un todo, o dos o más cosas que deben concurrir al mismo fin”*¹⁰. Contiene esta noción una idea de conciliación entre elementos, situaciones o disposiciones jurídicas preexistentes.

Sin preexistencia, se insiste, el concepto armonizador perdería su razón de ser, porque aquél sólo puede construirse a partir de una comparación de la que emana la necesidad de compatibilizar los extremos cotejados. De allí que la Sala haya precisado que el concepto “armonizar”, implica que no es posible ampliar términos ni tampoco consagrar supuestos nuevos no previstos en la norma superior¹¹.

En atención a los preceptos legales indicados y a las atribuciones conferidas por el N° 14 del artículo 38 y por el artículo 161 *ibídem*¹², el Alcalde Mayor de Bogotá expidió el Decreto 807 de 1993¹³ **para armonizar** el procedimiento y la administración de los tributos distritales con el Estatuto Tributario Nacional.

La adecuación del régimen sancionatorio en materia impositiva respecto de impuestos, fue realizada por el Concejo de Bogotá mediante Acuerdo 27 del 2001.

De la misma manera, anotó que a esa Dirección Distrital le corresponde ejercer la gestión, administración, recaudación, fiscalización, determinación, **discusión**, devolución y cobro de los tributos distritales, así como las demás actuaciones necesarias para la adecuada realización de las mismas.

¹⁰ www.rae.es

¹¹ Sentencia del 27 de marzo del 2008, exp. 16017

¹² **Art. 38.** Son atribuciones del Alcalde Mayor:

14. Asegurar la exacta recaudación y administración de las rentas y caudales del erario y decretar su inversión con arreglo a las leyes y acuerdos.

ART. 161. Corresponde a la Administración Tributaria la gestión, recaudación, fiscalización, determinación, discusión, devolución y cobro de los tributos distritales.

Se exceptúan la contribución de valorización y las tasas por servicios públicos las cuales serán administradas por las entidades que las normas especiales señalen.

La Administración Distrital podrá celebrar contratos de fiducia, encargo fiduciario y otros de naturaleza comparable, que tengan por objeto el cobro de las deudas fiscales. Dichos convenios se celebrarán con entidades públicas o privadas autorizadas para efectuar esta clase de operaciones.

La Tesorería Distrital será una dependencia especial de la entidad encargada de la administración hacendaria.”

¹³ Actualizado por el Decreto 422 de 1996, modificado por el Decreto 401 de 1999 y adicionado por el Decreto 362 del 2002

La fase de “discusión” en la actuación administrativa tributaria se materializa a través de la interposición de recursos legalmente autorizados para cuestionar los actos proferidos dentro de las demás etapas.

El Decreto 807 se ocupó de dicha fase en el capítulo VI, que comienza por consagrar el recurso de reconsideración como medio de impugnación contra los actos expedidos por la Administración Tributaria Distrital, sujetando su procedencia y trámite a la regulación hecha por las normas nacionales. Así lo estableció el artículo 104:

*“Sin perjuicio de lo dispuesto en normas especiales del presente Decreto y en normas del Estatuto Tributario a las cuales se remiten sus disposiciones, contra las liquidaciones oficiales, las resoluciones que aplican sanciones y demás actos producidos por la administración tributaria distrital, **procede el recurso de reconsideración, el cual se someterá a lo regulado por los artículos 702, 722 a 725, 729 a 733 del Estatuto Tributario Nacional.**”*

La norma pretranscrita evidencia un fin plenamente armonizador, a partir de la identidad entre la regulación del recurso de reconsideración en el orden distrital y nacional, en cuanto sujetó aquél a las disposiciones del Estatuto Tributario Nacional; sin desconocer que ese fin puede cumplirse igualmente a través de cualquier tipo de disposición que independientemente de ser o idéntica, esté desprovista de elementos nuevos que desdibujen o extiendan su contenido esencial a riesgo de contradicción.

Dicho estatuto previó el recurso mencionado como mecanismo de defensa contra los actos producidos en relación con los impuestos administrados por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, que puede interponerse dentro de los dos meses siguientes a la notificación de aquéllos, con el lleno de los requisitos establecidos en el mismo ordenamiento, so pena de que el recurso se inadmita (art. 722) o que se prescinda del mismo cuando, no obstante atenderse en debida forma el requerimiento especial, se profiere liquidación oficial (art. 720).

El artículo 732 ibídem establece el plazo perentorio de un año para resolver los recursos interpuestos contra los actos que, en general, se relacionen con la administración de los impuestos nacionales, contado a partir de su interposición en debida forma.

Así mismo contempló la suspensión de dicho término por la práctica de inspecciones tributarias solicitadas por el contribuyente, en tanto éstas duren, y por el único plazo de tres meses, cuando se ordenan oficiosamente. Así lo dispuso:

“Cuando se practique inspección tributaria, el término para fallar los recursos, se suspenderá mientras dure la inspección, si ésta se practica a solicitud del contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, y hasta por tres (3) meses cuando se practica de oficio.”

Por su parte, el párrafo del artículo 104, ya referido, dispuso:

*“sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 733 del Estatuto Tributario Nacional, el término para resolver el recurso **también** se suspenderá cuando se decreta la práctica de otras pruebas, caso en el cual la suspensión operará por el término único de 90 días contados a partir de la fecha en que se decreta la primera prueba.”*

La comparación de los textos normativos habla por sí sola. No se requieren mayores elucubraciones jurídicas para concluir que el párrafo acusado desborda el concepto de armonización que previó el artículo 176-2 del Decreto Ley 1421 de 1993, en clara e injustificada contradicción del mandato impuesto por el artículo 162 ibídem, en la medida en que amplió las causales de suspensión del término para decidir el recurso de reconsideración contra los actos fiscales distritales, además del plazo mismo.

Con ello, el aparte demandado desconoció la sujeción que por previsión legislativa debe tener respecto de las normas procesales nacionales, y los principios de seguridad jurídica y de igualdad, porque, de una parte, las normas de rango inferior no pueden contrariar las de superior jerarquía, y, de otra parte, no existe ninguna razón que justifique la aplicación de otro procedimiento en el Distrito para suspender el término de decisión del recurso de reconsideración.¹⁴

Adicionalmente, el párrafo del artículo 104 del Decreto 807 de 1993 y el artículo 733 del E. T. N. se orientan por la misma finalidad, pues uno y otro constituyen medios probatorios que pretenden constatar la verdad de los hechos que interesan a la actuación fiscal. Bajo esa premisa, no se encuentra motivo lógicamente

¹⁴ En ese sentido, sentencias del 27 de marzo de 2008, Exp. 16166 y 16017.

razonable para alterar la exclusividad de la causal de suspensión originalmente prevista, con otra adicional.

En este orden de ideas, se encuentra procedente la declaratoria de nulidad dispuesta por el tribunal y, de acuerdo con ello, se confirmará la sentencia apelada.

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

FALLA

1. CONFÍRMASE la sentencia del 20 de mayo del 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro del proceso de nulidad simple instaurado por la ciudadana ELIZABETH WHITTINGHAM GARCÍA, contra el Distrito Capital.

2. Reconócese personería Jurídica para actuar como apoderado de la demandada, al doctor Diego Alejandro Pérez Parra, en los términos y para los fines previstos en el poder visible en el folio 308 de este cuaderno.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, devuélvase el expediente al Tribunal de origen y cúmplase.

Esta providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA
Presidente

WILLIAM GIRALDO GIRALDO

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ