

CONCILIACIÓN PREJUDICIAL – Como requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos que se adelanten contra los municipios

En desarrollo del principio de «Economía y Buen Gobierno» que adicionó la misma ley (art. 4, lit. i), el artículo transcrito [47 de la ley 1551 de 2012] estableció la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos que se adelanten contra los municipios. Dicho principio busca eficiencia en la gestión municipal a fin de que se garantice la autosostenibilidad económica y fiscal, y propende por la profesionalización de la administración. El propósito de la norma fue dotar a las administraciones de los entes municipales de una herramienta efectiva y eficaz para lograr su autosostenibilidad financiera. De manera tal que a través de una adecuada gestión y planeación financiera puedan tomar decisiones para conciliar el reconocimiento y pago de las obligaciones objeto de cobro por la vía ejecutiva

FUENTE FORMAL: LEY 552 DE 2012

NOTA DE RELATORÍA: Sobre las características de la conciliación ver Corte Constitucional C- 893 de 2001 y C- 533 de 2013

CONCILIACIÓN – Definición / CONCILIACIÓN – Objeto

[L]a conciliación es un mecanismo alternativo de resolución de conflictos que opera en *«las distintas ramas del derecho como civil, comercial, laboral, contencioso administrativo y en ciertos aspectos del proceso penal»*. En esa medida, *«es constitucional establecer el requisito procesal de la conciliación prejudicial en materias civil, contencioso administrativa y de familia»*, según lo sostenido por la Corte Constitucional. En consecuencia, no se trata de una figura exclusiva de un tipo de jurisdicción o de una rama del derecho

FUENTE FORMAL: LEY 1551 DE 2012 – ARTÍCULO 47

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la eventual contradicción entre el artículo 47 de la ley 1551 de 2012 y el artículo 613 de la ley 1564 de 2012 ver Corte Constitucional C- 533 de 2013

PROCESOS EN CURSO - Frente al requisito de conciliación / PROCESOS QUE DEBÍAN SUSPENDERSE / AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN – Convocatoria / CONCILIACIÓN – Obligatoria en los procesos ejecutivos

De acuerdo con la disposición transitoria, los procesos que cumplieran con los siguientes requisitos debían suspenderse y convocarse a una audiencia de conciliación para promover un acuerdo de pago que finalice el proceso: (...) Que se trate de procesos ejecutivos adelantados en contra de los municipios, (...) Que se lleven a cabo en cualquier jurisdicción, y (...) Que se encuentren en curso al 6 de julio de 2012, fecha de expedición de la ley [sin que importe la etapa procesal en que se encuentren]. Ordena la norma que para efectos de lo anterior se atenderá el procedimiento previsto en la misma ley para la conciliación prejudicial. Y advierte también que, si realizada la audiencia no se llega a la conciliación, se deberá continuar con el proceso. De acuerdo con lo anterior, es claro que el propósito del legislador fue incluir en forma obligatoria la conciliación en todos los procesos ejecutivos que se adelanten contra los municipios, incluidos aquellos en curso a la fecha de expedición de la ley. Precisamente para que las administraciones municipales contaran con información completa y veraz de todas las obligaciones objeto de cobro por vía ejecutiva. Y así poder llevar a cabo una

planeación financiera integral y organizada que les permitiera cumplir con los pagos, preservando las finanzas y recursos del ente territorial, en caso de que decidan conciliar. El inciso 3 del párrafo citado, alude de manera expresa a las obligaciones tributarias para señalar que entidad pública acreedora goza de la facultad de rebajar los intereses y sanciones siempre que se atiendan las condiciones allí establecidas.

FUENTE FORMAL: LEY 1551 DE 2012 – ARTÍCULO 47

JURISDICCIÓN COACTIVA - Origen

[L]a jurisdicción coactiva tiene su fundamento en la Constitución Política, cuyo artículo 116 prevé que la ley podrá atribuir, excepcionalmente, función jurisdiccional en materias precisas y a determinadas autoridades administrativas. (...) Por disposición de la Constitución Política y la ley, la administración se reviste de la prerrogativa de cobrar directamente las deudas en su favor sin necesidad de acudir al juez. El artículo 99 del CPACA define **los documentos que prestan mérito ejecutivo** cuyo cobro puede adelantarse mediante el procedimiento de administrativo de cobro coactivo, **siempre que contengan una obligación clara, expresa y exigible.** (...) [E]l procedimiento administrativo de cobro coactivo es un proceso de naturaleza ejecutivo, ya que parte de la existencia de una obligación clara, expresa y exigible. En esa medida, no se trata de un debate judicial en el que se discute sobre la existencia o no de un derecho, sino que se tiene la certeza de la obligación en un título que presta mérito ejecutivo

FUENTE FORMAL: LEY 1551 DE 2012 – ARTÍCULO 47 / LEY 1437 DE 2012 – ARTÍCULO 100 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 99 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 116

DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – Procesos de jurisdicción coactiva a su cargo / DIAN – Suspensión de procesos de cobro coactivo en contra de entes territoriales

Siguiendo el principio de interpretación literal consagrado en el artículo 27 del Código Civil debe entenderse entonces que el legislador cuando ordenó suspender los procesos ejecutivos en curso para adelantar la conciliación, incluyó los procesos de jurisdicción coactiva que al 6 de julio de 2012 estaba adelantando la Unidad Administrativa Especial de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) en contra de esos entes territoriales. Y para no dejar duda alguna el inciso 3 de la misma disposición se refirió de manera expresa a las obligaciones tributarias para regular la condonación de los intereses y sanciones, siempre que se cumplan los requisitos allí exigidos. No obstante, más allá del tenor literal de la norma, para entender su verdadero alcance es necesario también acudir al principio de interpretación sistemática. Para ello resulta relevante reiterar que la Ley 1551 de 2012 buscó modernizar la gestión administrativa de los municipios. En esa medida, el legislador impuso la conciliación prejudicial en los procesos ejecutivos en contra de los municipios. Y para aquellos en curso al 6 de julio de 2012 ordenó la suspensión y adelantar la conciliación, con independencia de la jurisdicción y de la etapa en la cual se encontrara el respectivo proceso. Para cumplir ese cometido resultaba indispensable que las administraciones municipales contaran con información completa y veraz de todas obligaciones objeto de cobro por vía ejecutiva, incluidas aquellas tributarias que se encontraban en cobro coactivo en la DIAN. Pues solamente de esta forma se puede hacer plausible el principio de economía y buen gobierno consagrado en la ley y, así, llevar a cabo una planeación financiera integral que les permitiera cumplir con los

pagos de las obligaciones en caso de que decidan conciliar, preservando las finanzas y recursos del ente municipal

FUENTE FORMAL: LEY 1551 DE 2012 / CÓDIGO CIVIL – ARTÍCULO 27

BENEFICIO TEMPORAL PARA LOS MUNICIPIOS – Alcance / PARÁGRAFO 2 DEL ARTÍCULO 8 DE LA LEY 1739 DE 2014 – Alcance

La Ley 1739 del 23 de diciembre de 2014 modificó el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012, creó mecanismos de lucha contra la evasión y consagró otras disposiciones. El artículo 58 estableció un beneficio temporal para los municipios denominado «condición especial para el pago de impuestos, tasas y contribuciones a cargo de los municipios» (...) el legislador cuando ordenó la suspensión de los procesos ejecutivos que se adelantaban contra los municipios en cualquier jurisdicción para convocar a audiencia de conciliación, incluyó, sin ninguna duda, los procesos de cobro coactivo por obligaciones tributarias que, al 6 de julio de 2012, estaban en curso en la DIAN. Lo que quiso la Ley 1739 de 2014 fue hacer extensivo el beneficio o condición especial de pago consistente en la condonación de los intereses de mora y las sanciones generadas a dichos procesos. En consecuencia, el parágrafo 2 del artículo 58 de la Ley 1739 de 2014 consagra una disposición confusa e inane, pues no tiene ningún efecto frente a la vigencia del parágrafo transitorio del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012. Y además carece de técnica legislativa dado que no precisa a qué parágrafo transitorio se refiere sino que su contenido permite inferir que se trata del artículo 47. Entonces, la Sala concluye que los procesos de cobro coactivo adelantados por la DIAN objeto de la suspensión para adelantar la conciliación son aquellos en curso al 6 de julio de 2012

FUENTE FORMAL: LEY 1551 DE 2012 – ARTÍCULO 47 / LEY 1739 DE 2014 – ARTÍCULO 58 PARÁGRAFO 2

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: ÁLVARO NAMÉN VARGAS

Bogotá D.C., dieciséis (16) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 11001-03-06-000-2019-00179-00(2431)

Actor: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Referencia: Vigencia del parágrafo transitorio del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012. Conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en procesos contra municipios. Suspensión de los procesos de jurisdicción coactiva adelantados por la Unidad Administrativa Especial de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) contra los municipios

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público consulta a la Sala si lo dispuesto en el párrafo transitorio del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 que ordena suspender los procesos ejecutivos que se sigan contra los municipios, en cualquier jurisdicción para convocar y celebrar audiencia de conciliación resulta aplicable a los procesos de jurisdicción coactiva de la Unidad Administrativa Especial de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) que se encontraban en curso a la fecha de entrada en vigencia de esa ley o a los procesos que se encontraban en curso a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 1739 de 2014, según lo señalado en el párrafo 2 de su artículo 58.

I. MARCO LEGAL

Indica el Ministerio que el párrafo transitorio del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012¹, establece:

Parágrafo Transitorio. Los procesos ejecutivos actualmente en curso que se sigan contra los municipios, en cualquier jurisdicción, cualquiera sea la etapa procesal en la que se encuentren, deberán suspenderse y convocarse a una audiencia de conciliación a la que se citarán todos los accionantes, con el fin de promover un acuerdo de pago que dé fin al proceso. Se seguirá el procedimiento establecido en este artículo para la conciliación prejudicial. Realizada la audiencia, en lo referente a las obligaciones que no sean objeto de conciliación, se continuará con el respectivo proceso ejecutivo.

Se autoriza a las entidades públicas de todos los órdenes que sean acreedoras de los municipios a rebajar los intereses pendientes o las sanciones a que haya lugar, y a condonar el capital o convenir que sea reinvertido en programas sociales del municipio que correspondan a las funciones de la entidad acreedora.

Si se trata de obligaciones tributarias o parafiscales, la entidad pública acreedora podrá reducir hasta el noventa por ciento (90%) de los intereses y/o las sanciones a que haya lugar, siempre y cuando el municipio se comprometa a pagar el valor del capital correspondiente en un máximo de dos vigencias fiscales. Este plazo podrá ampliarse a tres vigencias fiscales si se trata de municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría. En el acuerdo de pago el municipio deberá pignorar recursos del Sistema General de Participaciones, propósito general, u ofrecer una garantía equivalente [se subraya].

Señala que posteriormente la Ley 1739 de 2014², estableció en el artículo 58, párrafo 2, lo siguiente:

Parágrafo 2º. Lo dispuesto en el párrafo transitorio de la Ley 1551 de 2012 aplica también para los procesos de la jurisdicción coactiva que adelanta la Unidad Administrativa Especial UAE-DIAN.

II. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO

Manifiesta que el párrafo transitorio citado empezó a regir el día 6 de julio de 2012 considerando que la Ley 1551 de 2012 fue publicada en el diario oficial número 48.483 de ese día. Indica que del tenor literal se puede sostener que dicha disposición:

¹ «Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios».

² «Por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión y se dictan otras disposiciones».

(i) Es aplicable a los procesos ejecutivos en curso a la fecha de vigencia de esa ley, es decir, 6 de julio de 2012 que se adelanten contra los municipios en cualquier jurisdicción o etapa procesal.

(ii) Ordena suspender los procesos ejecutivos en curso a la fecha de vigencia de la ley (6 de julio de 2012) que se adelanten contra los municipios en cualquier jurisdicción o etapa procesal.

(iii) Ordena convocar a audiencia de conciliación en los procesos ejecutivos en curso al 6 de julio de 2012, a la que se citarán todos los accionantes.

(iv) Tiene como finalidad promover y consolidar los acuerdos de pago que permitan culminar los procesos ejecutivos en curso al 6 de julio de 2012.

(v) Es aplicable por las entidades públicas acreedoras de obligaciones tributarias o parafiscales a los procesos ejecutivos en curso al 6 de julio de 2012 para reducir hasta el 90% de los intereses y/o sanciones condicionada su aplicación a que el municipio se comprometa a pagar el valor del capital correspondiente en un plazo máximo de dos vigencias fiscales.

Indica que el párrafo 2 del artículo 58 de la Ley 1739 de 2014 que viabilizó la aplicación de la anterior disposición a los procesos de jurisdicción coactiva que adelanta la DIAN, empezó a regir el 23 de diciembre de 2014, fecha en que se publicó en el diario oficial.

Por lo anterior, consulta ¿los procesos de jurisdicción coactiva adelantados por la DIAN a los que les resulta aplicable el párrafo transitorio del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, son los procesos en curso al 6 de julio de 2012 o los procesos en curso al 23 de diciembre de 2014?

Lo anterior, con el fin de garantizar la seguridad y certeza jurídica a los contribuyentes y responsables de los impuestos que administra la DIAN con procesos en curso desde la vigencia de la Ley 1551 de 2012.

II. CONSIDERACIONES

Con el propósito de responder a los interrogantes formulados en la consulta, la Sala se referirá a: i) La conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos que se adelanten contra los municipios. Alcance de párrafo transitorio del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 y ii) Alcance del párrafo 2º del artículo 58 de la Ley 1739 de 2014 mediante la cual se modificó el Estatuto Tributario

1. La conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos que se adelanten contra los municipios. Alcance del párrafo transitorio del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012

En desarrollo del principio de autonomía municipal consagrado en la Carta Política³, se expidió la Ley 1551 del 6 de julio de 2012, por medio de la cual se dictan «normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios».

³ Artículo 287 de la C.P. «Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. [...]».

Atendiendo los nuevos desafíos de la descentralización política en nuestro país, a través del citado estatuto, el legislador buscó reformar y modernizar el régimen municipal para dar claridad sobre la gestión pública y lograr el cumplimiento de las competencias de los entes territoriales con un enfoque orientado a resultados⁴.

Dicho estatuto recoge en esencia las Leyes 136 de 1994⁵ y 617 de 2000⁶, actualiza algunas disposiciones relacionadas con la organización y funcionamiento de los municipios, y propicia la efectividad de la capacidad de la gestión pública⁷. Señala la exposición de motivos de la Ley 1551 de 2012 que⁸:

El actual proyecto busca dotar a los Municipios de un estatuto administrativo, moderno, ágil y acorde a la realidad nacional, que permita a las administraciones municipales autónomamente, cumplir con las funciones y prestar los servicios a su cargo, promoviendo el desarrollo de sus territorios y el mejoramiento socio-cultural de sus habitantes, asegurando la participación efectiva de la comunidad y propiciando la integración regional.

La presente iniciativa desarrolla legalmente los principios definidos por la Constitución Política para asegurar el adecuado engranaje de la gestión de todos los niveles de gobierno (complementariedad, concurrencia y subsidiariedad). Permittiéndonos crear bases apropiadas en los territorios que confluyan en la meta de alcanzar los fines óptimos de crecimiento sostenible, equidad y desarrollo institucional lo cual redundarán [sic] en la prosperidad de la Nación.

En esta línea, el artículo 1 define el objeto de la ley, así:

ARTÍCULO 1o. OBJETO DE LA LEY. La presente ley tiene por objeto modernizar la normativa relacionada con el régimen municipal, dentro de la autonomía que reconoce a los municipios la Constitución y la ley, como instrumento de gestión para cumplir sus competencias y funciones.

La ley se compone de diferentes capítulos que consagran disposiciones relacionadas con: i) definición, funciones y principios (Cap. I); requisitos para la creación de municipios (Cap. II); concejos municipales, concejales, alcaldes y personero municipal (Cap. III a VI); participación comunitaria (Cap. VII); comunas y corregimientos (VIII). Por último, está el capítulo IX «otras disposiciones», en el cual se encuentra el artículo 47 que regula la figura de la conciliación prejudicial, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 47. LA CONCILIACIÓN PREJUDICIAL. La conciliación prejudicial será requisito de procedibilidad de los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios. La conciliación se tramitará siguiendo el procedimiento y los requisitos establecidos para la de los asuntos contencioso administrativos.

⁴ Cfr. Gaceta del Congreso No. 73 de 2012. Informe ponencia para primer debate en Senado al proyecto de ley No. 171 de 2012 -Senado, 212 de 2011- Cámara.

⁵ «Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios».

⁶ «Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional».

⁷ Cfr. Gaceta del Congreso No. 73 de 2012. Informe ponencia para primer debate en Senado al proyecto de ley No. 171 de 2012-Senado, 212 de 2011- Cámara.

⁸ Gaceta del Congreso No. 191 del 14 de abril de 2011.

El acreedor podrá actuar directamente sin hacerse representar por un abogado. Dicha conciliación no requerirá de aprobación judicial, y su incumplimiento solo genera la consecuencia de que el acreedor puede iniciar el proceso ejecutivo correspondiente.

El delegado del Ministerio Público encargado de la conciliación acumulará todas las solicitudes relacionadas con obligaciones de dar una suma de dinero a cargo del municipio y fijará una sola audiencia trimestral en la que el representante legal del municipio propondrá una programación de pagos de los créditos que acepte, la cual deberá respetar el orden de preferencia de las acreencias previsto en la Ley 550 de 1999.

En la audiencia de conciliación se excluirán de la programación de pagos aquellas obligaciones que el representante del municipio no acepte por ser procedente, a su juicio, alguna de las excepciones de mérito que obran en los procesos ejecutivos. Así mismo, se excluirán aquellas a las que no se haya vencido el plazo previsto en el artículo 297 de la Ley 1437 de 2011.

Para proteger el patrimonio público, el representante legal del municipio, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la territorial con competencia en el municipio de que se trate, podrá objetar créditos a cargo del municipio cuando a su juicio no esté justificada la causa de la misma o el cumplimiento de las obligaciones que sirvieron como causa de la deuda. Las acreencias objetadas serán excluidas del acuerdo conciliatorio y el objetante, o los demás intervinientes en la audiencia, podrán iniciar, dentro de los dos meses siguientes, la acción popular para proteger el derecho colectivo del patrimonio público en la que se decida la validez de la acreencia. En el proceso que siga dicha acción se podrá decretar, desde el inicio, la suspensión de la ejecutividad del acto en el que conste la obligación, cuando exista prueba siquiera sumaria o indicio que ponga en duda la causa del crédito⁹.

En desarrollo del principio de «Economía y Buen Gobierno» que adicionó la misma ley (art. 4, lit. i), el artículo transcrito estableció la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos que se adelanten contra los municipios. Dicho principio busca eficiencia en la gestión municipal a fin de que se garantice la autosostenibilidad económica y fiscal, y propende por la profesionalización de la administración¹⁰.

El propósito de la norma fue dotar a las administraciones de los entes municipales de una herramienta efectiva y eficaz para lograr su autosostenibilidad financiera. De manera tal que a través de una adecuada gestión y planeación financiera puedan tomar decisiones para conciliar el reconocimiento y pago de las obligaciones objeto de cobro por la vía ejecutiva.

Así lo señaló la Corte Constitucional en sentencia C-533 de 2013 cuando sostuvo:

⁹ La Corte Constitucional mediante sentencia C-830 de 2013 declaró condicionalmente exequible la parte subrayada «bajo el entendido de que dicha suspensión y convocatoria no procede cuando en el proceso ejecutivo los trabajadores reclamen acreencias laborales a su favor».

¹⁰ El artículo 4 de la Ley 1552 de 2012 adicionó el artículo 5o de la Ley 136 de 1994 que establece los Principios rectores de la Administración Municipal. El literal i) consagró el Principio de Economía y Buen Gobierno, así: «*Economía y Buen Gobierno. El municipio buscará garantizar su autosostenibilidad económica y fiscal, y deberá propender por la profesionalización de su administración, para lo cual promoverá esquemas asociativos que privilegien la reducción del gasto y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento*».

5.3. En desarrollo del criterio de economía y buen gobierno, que incluye expresamente los criterios de autosostenibilidad económica y fiscal, el artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 contempla una serie de medidas orientadas a establecer la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad de los procesos ejecutivos que se promueven contra los municipios. El principal contenido de la norma objeto de la presente controversia constitucional, es la posibilidad de exigir el requisito de la conciliación prejudicial en los procesos ejecutivos en contra de los municipios. De acuerdo con las intervenciones del Gobierno en defensa de la norma, se trata de una disposición que busca permitir a las administraciones municipales tomar decisiones de gestión y planeación financiera, sobre cómo conciliar los planes de pagos de las obligaciones que pueden ser objeto de cobro judicial ejecutivo. Se ofrecen herramientas a la administración territorial para asegurar la sostenibilidad de la entidad territorial, ayudándole concretamente a planear estratégicamente el pago de sus deudas, y tener así mecanismos que le permitan cumplir con sus obligaciones, sin afectar las finanzas del municipio [se subraya].

Respecto de las características de la conciliación, la Corte ha señalado las siguientes¹¹:

- a) Es un medio de acceso a la administración de justicia;
- b) Es un mecanismo alternativo de resolución de conflictos que puede darse, bien en el contexto judicial, bien por fuera de este;
- c) Se trata de un trámite que es realizado por un tercero neutral y ajeno al conflicto que;
- d) Ese tercero actúa temporalmente en virtud de la autorización de las partes;
- e) Es un acto jurisdiccional;
- f) Es un mecanismo excepcional; y
- g) Es un sistema voluntario, consensual.

Se tiene entonces que la conciliación¹² es un mecanismo alternativo de resolución de conflictos que opera en «*las distintas ramas del derecho como civil, comercial, laboral, contencioso administrativo y en ciertos aspectos del proceso penal*»¹³. En esa medida, «*es constitucional establecer el requisito procesal de la conciliación prejudicial en materias civil, contencioso administrativa y de familia*»¹⁴, según lo sostenido por la Corte Constitucional. En consecuencia, no se trata de una figura exclusiva de un tipo de jurisdicción o de una rama del derecho.

Sobre la eventual contradicción entre el artículo en estudio y el 613 del Código General del Proceso¹⁵ [Ley 1564 de 2012] y su posible derogatoria, la Corte Constitucional dijo¹⁶:

¹¹ Corte Constitucional, sentencias C-893 de 2001 y C-533 de 2013.

¹² Respecto de la procedencia de la conciliación en materia laboral, la Sala de Consulta y Servicio Civil, señaló: «En relación con la procedencia de la conciliación, recuerda la Sala que ha venido siendo adoptada como una política estatal, dado que es un importante mecanismo alternativo de solución de conflictos, la cual procede en todos los asuntos susceptibles de transacción desistimiento y aquellos que expresamente determine la ley (ley 446/98, art. 65)». Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 4 de septiembre de 2007 (Rad. 1838).

¹³ Corte Constitucional, sentencia C-893 de 2001.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia C-1195 de 2001.

¹⁵ «Artículo 613. Audiencia de conciliación extrajudicial en los asuntos contencioso administrativos. Cuando se solicite conciliación extrajudicial, el peticionario deberá acreditar la entrega de copia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación, en los mismos términos previstos para el convocado, con el fin de que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado resuelva sobre su intervención o no en el Comité de Conciliación de la entidad convocada, así como en la audiencia de conciliación correspondiente. // No será necesario agotar el requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos, cualquiera que sea la jurisdicción en la que se adelanten, como tampoco en los demás procesos en los que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial o

Concluye la Sala Plena de la Corte Constitucional que el conflicto entre el artículo 47 (parcial) de la Ley 1551 de 2012 y el artículo 613 del Código General del Proceso es tan sólo aparente. El artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, demandado parcialmente, está vigente y es aplicable; no hay razón para considerarlo derogado, toda vez que como se anotó se refiere a la conciliación prejudicial, en los procesos ejecutivos que se promueven contra los municipios, y siendo una norma que regula expresamente la actividad procesal en un asunto, por disposición expresa del artículo 1° de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), debe aplicarse preferentemente a dicho proceso, sin que pueda entenderse que el artículo 613 del Código General del Proceso, la derogó [se subraya].

La Corte consideró que el artículo 47 está vigente y no fue derogado con la expedición del Código General del Proceso. En particular, por lo dispuesto en el artículo 613 que regula la figura de la conciliación prejudicial en los asuntos contencioso administrativos, en razón de la especialidad de la norma consagrada en el Estatuto Municipal que le otorga aplicación preferente.

Ahora bien, para aclarar la vigencia y aplicación de la figura de la conciliación en los procesos ejecutivos en curso, el artículo 47 incluyó un párrafo transitorio, en los siguientes términos:

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Los procesos ejecutivos actualmente en curso que se sigan contra los municipios, en cualquier jurisdicción, cualquiera sea la etapa procesal en la que se encuentren, deberán suspenderse y convocarse a una audiencia de conciliación a la que se citarán todos los accionantes, con el fin de promover un acuerdo de pago que dé fin al proceso¹⁷. Se seguirá el procedimiento establecido en este artículo para la conciliación prejudicial. Realizada la audiencia, en lo referente a las obligaciones que no sean objeto de conciliación, se continuará con el respectivo proceso ejecutivo.

Se autoriza a las entidades públicas de todos los órdenes que sean acreedoras de los municipios a rebajar los intereses pendientes o las sanciones a que haya lugar, y a condonar el capital o convenir que sea reinvertido en programas sociales del municipio que correspondan a las funciones de la entidad acreedora.

Si se trata de obligaciones tributarias o parafiscales, la entidad pública acreedora podrá reducir hasta el noventa por ciento (90%) de los intereses y/o las sanciones a que haya lugar, siempre y cuando el municipio se comprometa a pagar el valor del capital correspondiente en un máximo de dos vigencias fiscales. Este plazo podrá ampliarse a tres vigencias fiscales si se trata de municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría. En el acuerdo de pago el municipio deberá pignorar recursos del Sistema General de Participaciones, propósito general, u ofrecer una garantía equivalente. [...]. [La sala resalta].

De acuerdo con la disposición transitoria, los procesos que cumplieran con los siguientes requisitos debían suspenderse y convocarse a una audiencia de conciliación para promover un acuerdo de pago que finalice el proceso:

cuando quien demande sea una entidad pública.// Las entidades públicas en los procesos declarativos que se tramitan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra particulares, podrán solicitar las medidas cautelares previstas para los procesos declarativos en el Código General del Proceso».

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia C-533 de 2013.

¹⁷ La Corte Constitucional mediante sentencia C-830 de 2013, declaró condicionalmente exequible la parte subrayada «bajo el entendido de que dicha suspensión y convocatoria no procede cuando en el proceso ejecutivo los trabajadores reclamen acreencias laborales a su favor».

- 1) Que se trate de procesos ejecutivos adelantados en contra de los municipios,
- 2) Que se lleven a cabo en cualquier jurisdicción, y
- 3) Que se encuentren en curso al 6 de julio de 2012, fecha de expedición de la ley [sin que importe la etapa procesal en que se encuentren].

Ordena la norma que para efectos de lo anterior se atenderá el procedimiento previsto en la misma ley para la conciliación prejudicial. Y advierte también que, si realizada la audiencia no se llega a la conciliación, se deberá continuar con el proceso.

De acuerdo con lo anterior, es claro que el propósito del legislador fue incluir en forma obligatoria la conciliación en todos los procesos ejecutivos que se adelanten contra los municipios, incluidos aquellos en curso a la fecha de expedición de la ley. Precisamente para que las administraciones municipales contaran con información completa y veraz de todas las obligaciones objeto de cobro por vía ejecutiva. Y así poder llevar a cabo una planeación financiera integral y organizada que les permitiera cumplir con los pagos, preservando las finanzas y recursos del ente territorial, en caso de que decidan conciliar.

El inciso 3 del párrafo citado, alude de manera expresa a las obligaciones tributarias para señalar que entidad pública acreedora goza de la facultad de rebajar los intereses y sanciones siempre que se atiendan las condiciones allí establecidas.

Ahora bien, la jurisdicción coactiva tiene su fundamento en la Constitución Política, cuyo artículo 116 prevé que la ley podrá atribuir, excepcionalmente, función jurisdiccional en materias precisas y a determinadas autoridades administrativas.

En desarrollo de lo anterior, el artículo 98 y ss., de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, (CPACA en adelante) se refieren al procedimiento administrativo de cobro coactivo¹⁸ y señalan qué entidades públicas¹⁹ tienen la facultad de *«recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo de conformidad con este Código. Para tal efecto, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes»* [se subraya].

Dicho proceso ha sido definido por la jurisprudencia como *«un 'privilegio exorbitante' de la Administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesitan con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales»*²⁰.

Por disposición de la Constitución Política y la ley, la administración se reviste de la prerrogativa de cobrar directamente las deudas en su favor sin necesidad de acudir al juez. El artículo 99 del CPACA define **los documentos que prestan mérito ejecutivo** cuyo cobro puede adelantarse mediante el procedimiento de administrativo de cobro coactivo, **siempre que contengan una obligación clara, expresa y exigible.**

¹⁸ Tales disposiciones pertenecen al Título IV «Procedimiento Administrativo de Cobro Coactivo» de la Parte Primera titulada «Procedimiento Administrativo».

¹⁹ Párrafo del artículo 104 del CPACA.

²⁰ Corte Constitucional, sentencia C-666 de 2000.

El artículo 100 del CPACA establece las reglas de procedimiento que le resultan aplicables, señalando que en lo no previsto en el Estatuto Tributario o en normas especiales, se aplican el procedimiento de la parte primera del CPACA «y, *en su defecto, el Código de Procedimiento Civil*²¹ en lo relativo al proceso ejecutivo singular» [se subraya].

Se advierte entonces que el procedimiento administrativo de cobro coactivo es un proceso de naturaleza ejecutivo²², ya que parte de la existencia de una obligación clara, expresa y exigible. En esa medida, no se trata de un debate judicial en el que se discute sobre la existencia o no de un derecho, sino que se tiene la certeza de la obligación en un título que presta mérito ejecutivo²³:

Sin perder de vista lo expuesto, se observa que el párrafo transitorio del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 se refirió a «**Los procesos ejecutivos**» en curso a la fecha de vigencia de la ley que se adelantaban en contra de los municipios «**en cualquier jurisdicción**».

Siguiendo el principio de interpretación literal consagrado en el artículo 27 del Código Civil²⁴ debe entenderse entonces que el legislador cuando ordenó suspender los procesos ejecutivos en curso para adelantar la conciliación, incluyó los procesos de jurisdicción coactiva que al 6 de julio de 2012 estaba adelantando la Unidad Administrativa Especial de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) en contra de esos entes territoriales. Y para no dejar duda alguna el inciso 3 de la misma disposición se refirió de manera expresa a las obligaciones tributarias para regular la condonación de los intereses y sanciones, siempre que se cumplan los requisitos allí exigidos.

No obstante, más allá del tenor literal de la norma, para entender su verdadero alcance es necesario también acudir al principio de interpretación sistemática²⁵. Para ello resulta relevante reiterar que la Ley 1551 de 2012 buscó modernizar la gestión administrativa de los municipios.

En esa medida, el legislador impuso la conciliación prejudicial en los procesos ejecutivos en contra de los municipios. Y para aquellos en curso al 6 de julio de 2012 ordenó la suspensión y adelantar la conciliación, con independencia de la jurisdicción y de la etapa en la cual se encontrara el respectivo proceso.

Para cumplir ese cometido resultaba indispensable que las administraciones municipales contaran con información completa y veraz de todas obligaciones objeto de cobro por vía ejecutiva, incluidas aquellas tributarias que se encontraban en cobro coactivo en la DIAN. Pues solamente de esta forma se puede hacer plausible el principio de economía y buen gobierno consagrado en la ley y, así, llevar a cabo una planeación financiera integral que les permitiera cumplir con los pagos de las obligaciones en caso de que decidan conciliar, preservando las finanzas y recursos del ente municipal.

²¹ Actual Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012, artículos 422 y ss.

²² A diferencia del proceso declarativo en el que se discute sobre la existencia o no de un derecho.

²³ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-1091 del 2003. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 1692 del 2 de noviembre de 2005.

²⁴ Dispone el artículo 27 del Código Civil: «Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu».

²⁵ Señala el artículo 30 del Código Civil: «El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía».

2. Alcance del párrafo 2º del artículo 58 de la Ley 1739 de 2014 mediante la cual se modificó el Estatuto Tributario

La Ley 1739 del 23 de diciembre de 2014 modificó el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012²⁶, creó mecanismos de lucha contra la evasión y consagró otras disposiciones.

El artículo 58 estableció un beneficio temporal para los municipios denominado «condición especial para el pago de impuestos, tasas y contribuciones a cargo de los municipios», en los siguientes términos:

Dentro de los diez (10) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, los municipios que se encuentren en mora por obligaciones correspondientes a impuestos, tasas y contribuciones, administrados por las entidades con facultades para recaudar rentas, tasas o contribuciones del nivel nacional, correspondientes a los períodos gravables 2012 y anteriores, tendrán derecho a solicitar, únicamente con relación a las obligaciones causadas durante dichos períodos gravables, la siguiente condición especial de pago:

1. Si el pago total de la obligación principal se produce de contado, por cada período, se reducirán al cien por ciento (100%) del valor de los intereses de mora causados hasta la fecha del correspondiente pago y de las sanciones generadas. Para tal efecto, el pago deberá realizarse dentro de los diez (10) meses siguientes a la vigencia de la presente ley.

2. Si se suscribe un acuerdo de pago sobre el total de la obligación principal más los intereses y las sanciones actualizadas, por cada concepto y período se reducirán hasta el noventa por ciento (90%) del valor de los intereses de mora causados hasta la fecha del correspondiente pago y de las sanciones generadas, siempre y cuando el municipio se comprometa a pagar el valor del capital correspondiente en un máximo de dos vigencias fiscales. Este plazo podrá ampliarse a tres vigencias fiscales si se trata de municipios de 4ª, 5ª y 6ª categorías. En el acuerdo de pago el municipio podrá pignorar recursos del Sistema General de Participaciones, propósito general, u ofrecer una garantía equivalente.

PARÁGRAFO 1º. A los procesos de cobro coactivo por obligaciones tributarias de los municipios que se suspendieron en virtud de lo dispuesto en el párrafo transitorio del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, les aplicará la condición especial para el pago de impuestos, tasas y contribuciones de que trata el presente artículo.

PARÁGRAFO 2º. Lo dispuesto en el párrafo transitorio de la Ley 1551 de 2012 aplica también para los procesos de la jurisdicción coactiva que adelanta la Unidad Administrativa Especial UAE-DIAN [se subraya].

Esta disposición contenida en una ley que modificó el Estatuto Tributario, incorporó un beneficio económico transitorio para los municipios que cumplieran las siguientes condiciones:

- i) Se encontraran en mora en el pago de impuestos, tasas y contribuciones administrados por entidades facultadas para recaudar rentas, tasas y contribuciones del nivel nacional;
- ii) Se tratara de obligaciones causadas que correspondan a periodos gravables de 2012 y años anteriores;

²⁶ «Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones».

- iii) El beneficio se debía solicitar dentro de los 10 meses siguientes a la vigencia de la ley [hasta el 23 de octubre de 2015];

El beneficio solamente aplicaba a esas obligaciones y consistía en una condonación de los intereses de mora en el porcentaje allí establecido junto con las sanciones generadas, así:

- a. Reducción del 100 % en caso de pago total de la obligación principal de contado y el pago se debe hacer dentro de los 10 meses siguientes a la vigencia de la ley [num. 1].
- b. Reducción del 90% si se suscribe acuerdo de pago sobre el total de la obligación principal, más intereses y sanciones actualizadas, siempre que el municipio se comprometa a pagar el valor del capital en un plazo máximo de dos vigencias fiscales²⁷ [num. 2].

Se tiene entonces que el párrafo 1º del artículo se refirió de manera expresa a los procesos de cobro coactivo en materia tributaria **que fueron suspendidos por mandato del párrafo transitorio del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012**. Es decir, la ley reconoció que respecto de esos procesos vigentes a la fecha de expedición de la Ley 1551 de 2012, operó la suspensión para promover la conciliación con miras a lograr un acuerdo de pago que finalizara el proceso. Y la misma disposición hizo extensiva la condición especial de pago establecida en el artículo 58 en comento a tales procesos.

Lo anterior confirma que el legislador cuando ordenó la suspensión de los procesos ejecutivos que se adelantaban contra los municipios en cualquier jurisdicción para convocar a audiencia de conciliación, incluyó, sin ninguna duda, los procesos de cobro coactivo por obligaciones tributarias que, al 6 de julio de 2012, estaban en curso en la DIAN. Lo que quiso la Ley 1739 de 2014 fue hacer extensivo el beneficio o condición especial de pago consistente en la condonación de los intereses de mora y las sanciones generadas a dichos procesos.

En consecuencia, el párrafo 2 del artículo 58 de la Ley 1739 de 2014 consagra una disposición confusa e inane, pues no tiene ningún efecto frente a la vigencia del párrafo transitorio del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012. Y además carece de técnica legislativa dado que no precisa a qué párrafo transitorio se refiere sino que su contenido permite inferir que se trata del artículo 47. Entonces, la Sala concluye que los procesos de cobro coactivo adelantados por la DIAN objeto de la suspensión para adelantar la conciliación son aquellos en curso al 6 de julio de 2012.

III. LA SALA RESPONDE

1. ¿Los procesos de jurisdicción coactiva adelantados por la DIAN a los que les resulta aplicable el párrafo transitorio del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, son los procesos en curso al 6 de julio de 2012 o los procesos en curso al 23 de diciembre de 2014?

El párrafo transitorio del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012 también resulta aplicable a los procesos de cobro coactivo que, al 6 de julio de 2012, estaban siendo adelantados por la Unidad Administrativa Especial de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) en contra de los municipios. En esa

²⁷ Señala la norma que el plazo se puede ampliar a tres vigencias si se trata de municipios de 4ª, 5ª y 6ª categorías y autoriza la pignoración de determinados recursos u otorgar una garantía equivalente.

medida, dichos procesos se debieron suspender para convocar una audiencia de conciliación que permitiera llegar a un acuerdo de pago y finalizar el proceso; en caso contrario, se debería continuar el proceso.

Remítase copia al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

EDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Presidente de la Sala

OSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR
Consejero de Estado

ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Consejero de Estado

LUCÍA MAZUERA ROMERO
Secretaria de la Sala