CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA

CONSEJERO PONENTE: MILTON CHAVES GARCÍA

Bogotá D.C., diez (10) de febrero de dos mil veintidós (2022)

Radicación:	25000-23-37-000-2013-00310-02 (24944)
Asunto:	Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho
Demandante:	MARÍA MERCEDES QUINTERO PEÑA
Demandado:	U.A.E. DIAN
Temas:	Cobro coactivo. Prescripción de la acción de cobro por la apertura de la liquidación forzosa. Derecho a la igualdad. Falta de motivación.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 15 de mayo de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Subsección A, que negó las pretensiones de la demanda y no condenó en costas[1].

La parte resolutiva de la sentencia apelada dispuso lo siguiente:

> *"**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.*
>
> ***SEGUNDO:** No se condena en costas, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.*
>
> *(…)"*

ANTECEDENTES

El 21 de octubre de 2003, la DIAN libró Mandamiento de pago No. 304-003 en contra de MARÍA MERCEDES QUINTERO PEÑA en calidad de deudora solidaria de las obligaciones tributarias contraídas por INDUSTRIA AUTOMOTRIZ INAUTO LTDA. en razón de su participación en la sociedad en una proporción del 19,92%.
Una vez que la demandada resolvió las excepciones y ordenó la continuación de la ejecución, la actora demandó ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo

[1] Folios 169 c. p.

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/evalidador

SC 5780-6

dichas actuaciones, proceso en el cual se declaró la nulidad parcial de las mismas, pues se encontró probada la excepción de falta de título respecto de las obligaciones correspondientes a los períodos 6º de IVA del año gravable 2002 y 1º de retención en la fuente del año 2003, quedando vigentes las demás obligaciones contenidas en el mandamiento de pago[2].

Posteriormente, la demandante solicitó la prescripción de la acción de cobro, negada por la DIAN mediante el Oficio No. 1 31 201 244-1796 de 4 de diciembre de 2012, por cuanto el término de prescripción fue interrumpido el 12 de junio de 2008 en virtud de la apertura del proceso de liquidación judicial adelantado contra la sociedad ante la Superintendencia de Sociedades[3].

DEMANDA

MARÍA MERCEDES QUINTERO PEÑA, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del C.P.A.C.A., formuló las siguientes pretensiones[4]:

> *"**PRIMERO.:** Que se **DECLARE LA NULIDAD TOTAL** del Acto Administrativo Oficio No. 131201244-1796 del 4 de diciembre de 2012, proferida por la División Gestión de Cobranzas de la **DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES- DIAN – DIRECCIÓN SECCIONAL DE IMPUESTOS DE GRANDES CONTRIBUYENTES.,** por medio de la cual se negó la solicitud de prescripción de la acción de cobro del mandamiento de pago No 304-003 de fecha 21 de octubre de 2003, a la Señora **MARÍA MERCEDES QUINTERO PEÑA.***
>
> ***SEGUNDO.:** Que como consecuencia de lo anterior, se restablezcan los derechos de la Señora **MARÍA MERCEDES QUINTERO PENA,** levantándose las medidas cautelares que en su contra se haya decretado por parte de la demandada, devolviéndose los valores que se hayan cancelados* (sic) *o se cancelen por dicho concepto, debidamente indexados y con los intereses corrientes y moratorios que se causen hasta la fecha de pago.*
>
> ***TERCERO:** Que se condene en costas y agencias en derecho a la parte demandada.*

La demandante invocó como normas violadas los artículos 13 y 29 de la Constitución Nacional; 2512, 2517 y 2535 del Código Civil; 817 y 818 del Estatuto Tributario y 72 de la Ley 1116 de 2016.
El concepto de la violación se sintetiza así:

---

[2] Las obligaciones vigentes sobre las cuales se profirió el mandamiento de pago corresponden a los impuestos de: renta años gravables 1999 y 2000, seguridad democrática del año gravable 2002, IVA bimestres 1º al 6º del 2000, 3º al 6º del año 2001, 2º al 6º del año 2002 y 1º al 4º del 2003, retención en la fuente de los períodos 3º al 12 del año 2000, 2001, 2º al 12º del año 2002 y del 1º al 9º del año 2003. (fol. 78 c.p.)
[3] Folios 1-14 c. p.
[4] Folio 4 c. p.

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/evalidador

SC 5780-6

Extinción de la obligación tributaria por la prescripción de la acción de cobro

Señaló que si bien el término de prescripción del proceso de cobro adelantado a la demandante fue interrumpido con la notificación del mandamiento de pago ocurrido el 13 de noviembre de 2003; lo cierto es que la única forma que tenía la Administración para suspender nuevamente la prescripción, era con el auto de suspensión de la diligencia de remate, circunstancia que no se materializó en el presente asunto y, en contraste, la DIAN dejó transcurrir más de 9 años sin adelantar el cobro de la deuda.

Indebida interpretación de la Ley 1116 de 2006

Sostuvo que la Administración tributaria niega la prescripción con el argumento de que el término se encuentra interrumpido desde el 12 de junio de 2008 con la apertura del proceso de liquidación judicial adelantado contra la sociedad INDUSTRIA AUTOMOTRIZ INAUTO LTDA por parte de la Superintendencia de Sociedades. Sin embargo, dicho razonamiento resulta equivocado por dos razones:

1) No se consulta la verdadera interpretación del artículo 818 del Estatuto Tributario, pues las causales de interrupción no son concurrentes, de suerte que, si en un proceso de cobro operó una causal, como ocurrió en el *sub júdice* con la notificación del mandamiento de pago, no es de recibo una doble suspensión por otra causal.

2) La interrupción del cobro en razón de la liquidación judicial de la sociedad tiene como fundamento el artículo 72 de la Ley 1116 de 2006, el cual solo opera para el deudor principal y no para los deudores solidarios.

La actuación de la Administración violó el derecho a la igualdad

Manifestó que la DIAN inició procesos de cobro a otros deudores solidarios, quienes también alegaron la configuración de la prescripción de la acción de cobro, pero con la única diferencia de que a ellos sí se les aceptó la solicitud, mientras que a la actora no, por lo que la demandante no entiende la razón del trato diferenciado.

Falta de motivación del acto administrativo

Alegó que en el acto administrativo demandado no se aducen las razones por las cuales se negó la solicitud de prescripción a la actora, mientras que por las mismas obligaciones sí le fue aceptada a los demás deudores solidarios.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La **DIAN** se opuso a las pretensiones de la demanda, bajo los argumentos que se sintetizan a continuación[5]:
No acaeció la pretendida extinción de la obligación tributaria ni existe indebida interpretación de lo regulado en la Ley 1116 de 2006

[5] Folios 95-100 c. p.

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/evalidador

SC 5780-6

Argumentó que no es cierto que exista una prohibición en la ley que impida la concurrencia de causales de interrupción de la acción de cobro en un mismo caso, pues de su naturaleza se desprende que las mismas son compatibles y obedecen a situaciones administrativas diferentes.

Precisó que la interrupción de la prescripción de la acción de cobro causada por la apertura del proceso de liquidación judicial sí se extiende a los deudores solidarios y a cualquier persona que debe cumplir la obligación, teniendo en cuenta que el artículo 72 de la Ley 1116 de 2006 debe interpretarse en concordancia con el artículo 50 ibidem y con la doctrina de la Superintendencia de Sociedades. En consecuencia, no se materializa la prescripción alegada, teniendo en cuenta que el término estaba interrumpido.

La actuación demandada no viola el derecho a la igualdad de la contribuyente

Sostuvo que los supuestos fácticos y jurídicos de los casos de los otros deudores solidarios que se les declaró la prescripción sí difieren respecto de la situación de la demandante, teniendo en cuenta que en aquellos la jurisdicción contencioso administrativa anuló en su totalidad el acto administrativo que resolvió las excepciones y ordenó continuar adelante la ejecución por encontrar probada la falta de título ejecutivo, excepción que enerva el mandamiento de pago y, por ende, frente aquéllos sí se configura la prescripción. En tanto que, en el caso de la actora, si bien esta presentó demanda ante el juez administrativo, la sentencia declaró la nulidad parcial, por lo que respecto de las obligaciones establecidas en el mandamiento de pago que no fueron afectadas por la nulidad, las mismas siguen siendo exigibles y, por ende, su término de prescripción puede nuevamente interrumpirse al tenor del artículo 818 del Estatuto Tributario.

No existe la aludida falta de motivación del acto demandado

En el acto cuestionado, la Administración explicó debidamente la razón por la cual no se accedió a la prescripción de la acción de cobro y le informó a la contribuyente la causal específica de interrupción prevista en el Estatuto Tributario, en concordancia con la Ley 1116 de 2006, razón por la cual el cargo no tiene vocación de prosperidad.

SENTENCIA APELADA

El **Tribunal negó las pretensiones** de la demanda y no condenó en costas. Las razones de la decisión se resumen así[6]:
Para el Tribunal la apertura de la liquidación judicial de la sociedad INDUSTRIA AUTOMOTRIZ INAUTO LTDA, generó una interrupción de la prescripción de la acción de cobro no solo contra el deudor principal, sino también contra los deudores solidarios, pues así lo disponen expresamente los artículos 50 y 72 de la Ley 1116 de 2006, los cuales deben interpretarse en consonancia con el artículo 817 del Estatuto

[6] Folios 160 a 169 c. p.

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/evalidador

SC 5780-6

Tributario, siendo posible que la liquidación judicial del régimen de insolvencia interrumpa el término prescriptivo de las obligaciones tributarias.

Así, para efectos de verificar si en el *sub lite* operó la prescripción de la acción de cobro, el tribunal estimó probado en el expediente que la notificación del mandamiento de pago se surtió el 13 de noviembre de 2003 y la apertura de la liquidación judicial de la sociedad se realizó el 12 de junio de 2008, es decir, entre este lapso transcurrieron 4 años y 7 meses, siendo evidente que a la fecha de interrupción no se configuraba la prescripción alegada por la parte demandante.

Respecto a la vulneración del derecho a la igualdad, el *a quo* concluyó que se trata de situaciones diferentes a la de la demandante, pues frente a los demás deudores solidarios, la jurisdicción de lo contencioso administrativo declaró la nulidad de los actos administrativos que resolvieron las excepciones, decretando la terminación del proceso, mientras que para la demandante se declaró la nulidad parcial de los actos demandados, quedando vigentes las demás obligaciones contenidas en el mandamiento de pago, situación que comportaba para la demandada un análisis diferente.

En cuanto a la falta de motivación, señaló que tras la lectura del acto administrativo demandado se puede verificar la razón del rechazo de la prescripción solicitada, esto es, la apertura del proceso de liquidación judicial a la sociedad INDUSTRIA AUTOMOTRIZ INAUTO LTDA, el cual interrumpió el término de los 5 años de que trata el artículo 817 ejúsdem, de modo que la actuación se encuentra debidamente motivada.

RECURSO DE APELACIÓN

La **demandante** apeló con fundamento en los siguientes argumentos:[7]

Manifestó que si bien el artículo 50 de la Ley 1116 de 2006 determina que la liquidación judicial interrumpe la prescripción de la acción de cobro tanto para el deudor principal como para los subsidiarios, lo cierto es que en el fallo de primer grado no se consideró lo dispuesto en el artículo 70 ibídem, el cual prevé la obligación por parte del acreedor de informar al juez del ejecutivo si prescinde del cobro a los deudores solidarios en razón de la apertura de la liquidación judicial del deudor principal. Así, en el evento en que el acreedor guarde silencio, la ejecución no podrá interrumpirse contra los subsidiarios.

En el presente asunto, la DIAN no realizó manifestación alguna respecto del cobro a la actora en su condición de deudora solidaria, siendo procedente continuar con el proceso ejecutivo y no interrumpirlo como lo entendió la demandada y el Tribunal.

Reiteró lo planteado en la demanda respecto a la vulneración del derecho a la igualdad y agregó que sí existió discriminación, teniendo en cuenta que todos los mandamientos

[7] Folio 471 a 490 c. p. 1

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/evalidador

SC 5780-6

de pago versan sobre las mismas obligaciones, pero únicamente se le negó la prescripción a la actora, circunstancia que no advirtió el *a quo.*

Finalmente, ratificó su posición en relación con la falta de motivación del acto demandado, pues la decisión adoptada por la DIAN ignoró su propia doctrina y adoptó la de Superintendencia de Sociedades, la cual no es vinculante para la entidad.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La parte **demandante** reiteró en términos generales los argumentos expuestos en la demanda y en el recurso de apelación[8].

La **demandada** también manifestó los mismos planteamientos propuestos en la contestación de la demanda[9].

El **Ministerio Público** no hizo pronunciamiento alguno

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Cuestión Previa

La Consejera de Estado doctora Stella Jeannette Carvajal Basto manifestó que está impedida para conocer de este asunto con base en el artículo 141 [2] del Código General del Proceso, porque conoció del proceso en la instancia anterior[10].

El impedimento fue declarado fundado mediante auto de 19 de diciembre de 2021. En consecuencia, se le separa del conocimiento del proceso a la Consejera de Estado doctora Stella Jeannette Carvajal Basto. Teniendo en cuenta que existe quórum decisorio, no se ordenará el sorteo de conjueces.

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la demandante, la Sala decide sobre la legalidad del acto administrativo a través del cual la DIAN negó la solicitud de prescripción de la acción de cobro presentada por la parte actora

En concreto, la Sala determina (i) si operó la prescripción de la acción de cobro y existió una indebida interpretación de los artículos 50, 70 y 72 de la Ley 1116 de 2006 al extender la causal de interrupción de liquidación forzosa judicial a los deudores solidarios; (ii) si se vulneró el derecho a la igualdad de la demandante ante el rechazo

[8] Folio 217 c. p.
[9] Folio 213 c. p..
[10] Folio 130 c.p.

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/evalidador

SC 5780-6

de su solicitud de prescripción y; (iii) si el acto demandado es nulo por falta de motivación.

Para resolver, la Sala hará el análisis en el siguiente orden:

Prescripción de la acción de cobro

La parte actora considera que el *a quo* le dio validez como causal de interrupción a la apertura de la liquidación judicial de la sociedad INDUSTRIA AUTOMOTRIZ INAUTO LTDA, sin realizar una interpretación armónica entre los artículos 50, 70 y 72 de la Ley 1116 de 2006, pues conforme con esta normativa, era necesario que la DIAN le manifestara expresamente al juez ejecutivo su pretensión de no continuar con el cobro de la obligación a la demandante en virtud de la liquidación forzosa del deudor principal, situación que no se cumplió y que no advirtió el Tribunal.

El artículo 817 del Estatuto Tributario dispone que la acción de cobro de las obligaciones fiscales prescribe en el término de 5 años contados a partir de la exigibilidad de dicha obligación. Sin embargo, este término será susceptible de interrupción si ocurre cualquiera de las causales previstas en el artículo 818 ibídem, entre ellas, la declaratoria oficial de la liquidación forzosa administrativa del deudor, la cual una vez materializada en el proceso de cobro, tiene como efecto propio de la interrupción procesal reiniciar el computo de los 5 años de la prescripción, el cual deberá contabilizarse nuevamente cuando culmine el proceso liquidatorio.

En el presente asunto, la Superintendencia de Sociedades dio apertura al proceso de liquidación judicial de la Ley 1116 de 2006 a la sociedad INDUSTRIA AUTOMOTRIZ INAUTO LTDA (deudor principal), situación que, a juicio de la DIAN, constituye causal de interrupción de la prescripción de la acción de cobro de la demandante (deudora solidaria), por cuanto los artículos 50 y 72 de esta normativa prescriben la interrupción de la prescripción de las obligaciones del deudor o de sus codeudores como uno de los efectos del trámite de liquidación.

Sobre la liquidación forzosa, como causal de interrupción, esta Sección en sentencia de 4 de diciembre de 2014[11], señaló lo siguiente:

> *"(...)Y advirtió que aunque el artículo 102 de la Ley 222 de 2005 solo prevé el trámite concordatario como causal de interrupción del término de prescripción de las acciones,* ***dicha norma también resulta aplicable al trámite de liquidación obligatoria****, pues las "obligaciones que el liquidador no logra satisfacer continúan siendo exigibles y, en consecuencia, deben ser cubiertas por el deudor persona natural, directamente, y por los asociados, cooperados, socios o accionistas–, según la responsabilidad asumida por éstos en la conformación del ente social, su responsabilidad en el resultado– y la naturaleza de las obligaciones pendientes de*

[11] Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia de 4 de diciembre de 2014, exp 20505, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/evalidador

SC 5780-6

satisfacer -artículos 573, 793, 794 y 798 E.T., artículo 36 C.S.T. artículos 206 y 207 Ley 222"[12].

Por ende, "culminado el proceso liquidatorio, y por tanto desaparecida la causa que dio origen a la interrupción de la prescripción, al acreedor insatisfecho le corresponde tener presente el advenimiento de la prescripción, y al deudor estar atento a la ejecución emprendida por fuera del término legal, para oponerse a ella, como se lo permite el artículo 360 (sic) del estatuto procesal."[13] *(Se subraya)*

De acuerdo con las anteriores precisiones jurisprudenciales, que la Sala acoge, en vigencia de la Ley 222 de 1995, ***la prescripción de la acción de cobro se interrumpe tanto durante el trámite concordatario como durante el trámite liquidatorio obligatorio, como se concluye del artículo 102 de la Ley 222 de 1995, en concordancia con las normas que regulan los dos trámites en mención, y el artículo 818 del Estatuto Tributario****".* (Destaca la Sala).

Bajo dicho entendimiento, *mutatis mutandis,* dado que el proceso concursal de la Ley 222 de 1995 fue sustituido por el régimen de insolvencia consagrado en la Ley 1116 de 2006[14], resulta claro para la Sala que lo considerado en la sentencia citada también resulta aplicable en cuanto al citado nuevo régimen, es decir, que la interrupción del término de prescripción de la acción de cobro de obligaciones tributarias se materializa con la apertura del proceso de liquidación judicial previsto en la Ley 1116 de 2006, el cual debe ceñirse a una interpretación similar a la otorgada a la Ley 222 de 1995, es decir, aplicarse atendiendo sus disposiciones propias y lo previsto en el artículo 818 del Estatuto Tributario.

Por consiguiente y teniendo en cuenta que dentro de la regulación del régimen de insolvencia, esto es, la Ley 1116 de 2006 los artículos 50 numeral 8º, y 72 prescriben que:

ARTÍCULO 50. EFECTOS DE LA APERTURA DEL PROCESO DE LIQUIDACIÓN JUDICIAL. *La declaración judicial del proceso de liquidación judicial produce:*

(…)

8. La interrupción del término de prescripción y la inoperancia de la caducidad de las acciones respecto de las obligaciones que contra el deudor o contra sus codeudores, fiadores, avalistas, aseguradores, emisores de cartas de crédito o cualquier otra persona que deba cumplir la obligación, estuvieren perfeccionadas o sean exigibles desde antes del inicio del proceso de liquidación judicial.

ARTÍCULO 72. INTERRUPCIÓN DEL TÉRMINO DE PRESCRIPCIÓN E INOPERANCIA DE LA CADUCIDAD. *Desde el inicio del proceso de reorganización o de liquidación judicial, y durante la ejecución del acuerdo de reorganización o de adjudicación queda interrumpido el término de prescripción y no operará la caducidad de las acciones respecto de los créditos causados contra el deudor antes del inicio del proceso.*

[12] Ibídem
[13] Ibídem
[14] El artículo 126 de la Ley 1116 de 2006 derogó el Título II de la Ley 222 de 1995.

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/evalidador

SC 5780-6

Resulta claro para esta Sala que los efectos de la liquidación judicial en que se encuentra inmersa la sociedad INDUSTRIA AUTOMOTRIZ INAUTO LTDA en calidad de deudora principal, también resultan aplicables a la demandante en su condición de deudora solidaria y por tanto, dicho trámite tiene la facultad de interrumpir la prescripción de la acción de cobro de la actora.

Así, para el caso de autos, se observa que el lapso transcurrido entre el Mandamiento de pago No. 304-003 de 2003 contra MARÍA MERCEDES QUINTERO PEÑA, notificado el 12 de noviembre del mismo año[15] y la apertura del proceso de liquidación judicial de la sociedad INDUSTRIA AUTOMOTRIZ INAUTO LTDA realizado el 12 de junio de 2008[16], fue de 4 años y 7 meses, lo que evidencia que no se configuró la prescripción alegada por la actora, pues esta fue interrumpida oportunamente.

Ahora bien, en lo que respecta a la aplicación de lo previsto en el artículo 70 de la Ley 1116 de 2006, debido a que, según voces de la accionante, la DIAN no informó al juez de ejecución su pretensión de no continuar con el cobro a la deudora solidaria en virtud de la apertura del proceso de liquidación judicial, la Sala advierte que este planteamiento no fue propuesto en la demanda, ni en el escrito de contestación, por el contrario, el mismo fue manifestado únicamente en el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, siendo tal argumento ajeno al concepto de violación plasmado en el libelo demandatorio, controvertido en el escrito de contestación, sobre los cuales el *a quo* realizó el examen correspondiente y adoptó su decisión.

En este contexto, si bien el marco de decisión del juez de segundo grado lo constituyen las inconformidades expresadas en la impugnación, lo cierto es que debe reiterarse lo dicho reiteradamente por esta Sección en el sentido de que la apelación no es el estadio procesal para exponer o alegar nuevos hechos, pretensiones o argumentos en procura de obtener el interés jurídico perseguido, puesto que de aceptarse su procedencia se desconocería el derecho de defensa y contradicción de la contraparte, quien se atiene naturalmente a lo alegado en la demanda, a lo replicado en la contestación y a lo debatido ante el a quo[17].
Por consiguiente, en el caso concreto, con el fin de salvaguardar los derechos fundamentales de los sujetos procesales, esta Sección se abstiene de realizar pronunciamiento alguno sobre este nuevo reparo añadido con ocasión de la apelación, pues constituye falta al deber procesal sorprender a la contraparte con reproches sobre los cuales no tuvo la oportunidad de manifestarse.

En ese orden de ideas, resulta forzoso concluir que el argumento de la apelación relativo a la prescripción de la acción de cobro no tiene vocación de prosperidad, porque, se reitera, además de que la prescripción fue interrumpida oportunamente, no es posible estudiar cargos nuevos no planteados en las oportunidades procesales pertinentes (demanda, reforma o adición de la demanda, contestación o demanda de

[15] Folio 56 c.a.1
[16] Folio 336 c.a.3
[17] Se reitera criterio expuesto en sentencia de 6 de agosto de 2020, exp 24568. C.P. Milton Chaves García y sentencias de 03 de junio de 2021, exp 2178109. C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, de 12 de agosto de 2021, exps 22871 y 23923 C.P. Myriam Stella Gutiérrez y de 9 de septiembre de 2021, exp 23995. C.P. Julio Roberto Piza

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/evalidador

SC 5780-6

reconvención), pues ello vulnera el derecho de defensa y contradicción de la demandada, soslaya la competencia del juez de primera instancia, al paso que enervaría el principio de congruencia de imperativa observancia por el ad quem.

Vulneración al derecho a la igualdad de la demandante

La actora alega el quebrantamiento de su derecho a la igualdad, argumentando que la solicitud de prescripción de la acción de cobro impetrada por otros deudores solidarios que se encuentran en similar condición que ella, sí fue aceptada, en tanto que a aquélla le fue negada, circunstancia que no encuentra justificación, teniendo en cuenta que todos los mandamientos de pago versan sobre las mismas obligaciones del ente societario.

Pues bien, con el propósito de verificar la existencia de un trato discriminatorio, esta Sección a través de un cuadro comparativo verificará los supuestos fácticos y jurídicos ocurridos en cada caso, en aras de determinar si los deudores solidarios beneficiarios de la prescripción se encontraban o no en igual situación a la de la demandante. En efecto, el estudio arrojó los siguientes datos:

Nombre (deudor solidario)	Mandamiento de Pago No.	Oficio respuesta a la solicitud de prescripción	Situación fáctica y jurídica	Folio en el expediente
Claudia Marcela Quintero Peña	304-005 de 21 de octubre de 2003	1 31 201 244-1800 de 4 de diciembre de 2012	Se libró mandamiento de pago el cual fue excepcionado y recurrido, respecto de los cuales el TAC declaró la nulidad de la actuación en fallo de 1 de septiembre de 2005, la cual fue confirmada por el CE en sentencia de 27 de septiembre de 2007.	27
Alejandro Quintero Peña	304-006 de 21 de octubre de 2003	1 31 201 244 - 1801 de 4 de diciembre de 2012	Se libró mandamiento de pago el cual fue excepcionado y recurrido, respecto de los cuales el TAC declaró la nulidad de la actuación en fallo de 1 de septiembre de 2005, la cual fue confirmada por el CE en sentencia de 24 de octubre de 2007.	28
María Mercedes Peña de Quintero	304-002 de 4 de diciembre de 2012	1 31 201 244 - 1797 de 4 de diciembre de 2012	Se libró mandamiento de pago el cual fue excepcionado y recurrido, respecto de los cuales el TAC declaró la nulidad de la actuación en fallo de	29

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/evalidador

SC 5780-6

			17 de marzo de 2005 y a título de restablecimiento del derecho, declaró probada la excepción de falta de título ejecutivo.	
María Mercedes Quintero Peña (demandante)	304-003 de 21 de octubre de 2003	1 31 201 244 - 1796 de 4 de diciembre de 2012	Se libró mandamiento de pago el cual fue excepcionado y recurrido, respecto de los cuales el **TAC declaró la nulidad parcial de la actuación en fallo de 22 de noviembre de 2007 en el sentido de declarar probada la excepción de inexistencia del título ejecutivo respecto de las obligaciones fiscales relativas a 6 bimestre de IVA, (2002) y 1o períodos de retención en la fuente (2003) y continuar la ejecución por lo restante. Este fallo fue confirmado por el CE en sentencia de 31 de julio de 2009.**	26

Como se observa tras el cotejo realizado, no resulta clara la vulneración del derecho a la igualdad señalada en el escrito de impugnación, toda vez que del cuadro arriba insertado se desprende que los demás deudores solidarios se encuentran en una situación diferente a la de la actora y prueba de ello es que la jurisdicción contencioso administrativa declaró frente a estos la nulidad de los actos administrativos que resolvieron las excepciones propuestas contra los mandamientos de pago, dando lugar a la terminación del proceso de cobro; mientras que frente a la demandante la jurisdicción decretó la nulidad parcial de los actos acusados, culminando el cobro para unas obligaciones y quedando vigentes las demás contenidas en el mandamiento de pago, por lo que las diferencias resultan notorias en cada caso.

Adicionalmente, a pesar de que la demandante señala que todos los mandamientos de pago versan sobre las mismas obligaciones del ente societario, ciertamente los procesos de cobro relativos a tales mandamientos de pago fueron objeto de debate dentro de diferentes procesos judiciales adelantados ante la jurisdicción contenciosa, sobre los cuales se ejerció el respectivo control de legalidad, de suerte que a esta instancia le está vedado realizar un nuevo estudio sobre tales actos de cobro, pues además de que ya hubo pronunciamiento por parte de esta jurisdicción, los mismos no constituyen los actos demandados en esta oportunidad.

En estas condiciones, no era viable para la DIAN resolver la solicitud de prescripción de la acción de cobro formulada por la accionante en igual sentido que como resolvió para los demás deudores solidarios, teniendo en cuenta que los supuestos de hecho difieren notoriamente, luego tampoco prospera en este aspecto el recurso de apelación.

Falta de motivación del acto administrativo

La parte demandante señala que en el acto administrativo demandado no se aducen las razones por las cuales se negó la prescripción a la actora y por el contrario, la DIAN se conforma con adoptar doctrina ajena y contraria a la establecida por dicha entidad.

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/evalidador

SC 5780-6

Frente a la falta de motivación, esta Sección ha dicho que los actos administrativos deben revelar las razones de su expedición, la fundamentación jurídica y la valoración fáctica que sustenta tales decisiones, so pena de originar la causal de nulidad del acto por expedición irregular[18]. Tal motivación debe estar fundada en los principios de legalidad y de publicidad y ante su ausencia se configuraría un vicio de nulidad del acto administrativo por expedición irregular, de conformidad con el artículo 138 del Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo.

Los artículos 42 y 80 de la Ley 1437 de 2011 establecen que los actos deberán ser motivados, siquiera sumariamente, y expedirse una vez se haya dado la oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones y con base en las pruebas e informes disponibles, de manera que los actos administrativos deben proporcionar la información sustancial fáctica y jurídica que permita la comprensión de la decisión y que acredite la legalidad del acto[19].

Al efecto, el alto Tribunal de lo Constitucional decantó que los actos administrativos deben contener una razón suficiente en su expedición pues "*La motivación de los actos administrativos proviene del cumplimiento de preceptos que garantizan que los particulares tengan la posibilidad de contradecir las decisiones de los entes públicos ante las vías gubernativa y judicial, evitando de esta forma la configuración de actos de abuso de poder. De esta forma, le corresponde a la administración motivar sus actos y a los entes judiciales decidir si tal argumentación se ajusta o no al ordenamiento jurídico.*"[20]

Pues bien, al verificar el Oficio 1 31 201 244-1796 de 4 de diciembre de 2012[21], el cual constituye el acto demandado, se verifica en sus motivaciones la explicación de los supuestos fácticos y jurídicos ocurridos en el caso de la demandante, teniendo en cuenta que si bien la jurisdicción de lo contencioso administrativo declaró la nulidad parcial de los actos que niegan las excepciones contra el mandamiento de pago en el sentido de declarar probada la falta de título respecto de las obligaciones fiscales relativas al 6º bimestre de IVA del año gravable 2002 y 1º período de retención en la fuente del año 2003, lo cierto es que continua el proceso de cobro por las obligaciones restantes contenidas en el prenotado mandamiento de pago.

En este sentido, añade el oficio, cuando *"la Superintendencia de Sociedades mediante Auto 156-007393 de 12 de junio de 2008, decretó la apertura del proceso de liquidación judicial a la sociedad INAUTO con Nit 860.028.318"* quien funge como deudora principal, es claro que el término de prescripción de la acción de cobro fue interrumpido oportunamente, pues la causal del artículo 818 del Estatuto Tributario operó antes del vencimiento de los cinco años exigidos por la norma tributaria.

Como se observa, el acto administrativo que la actora señala que adolece de motivación, en realidad explica la razón de su expedición y la fundamentación jurídica

[18] CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 1° de julio de 2016, exp. 21702, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.
[19] Se reitera lo expuesto en sentencia de 22 de julio de 2021, exp 24711. C.P. Milton Chaves García
[20] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-204 del 14 de marzo de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
[21] Folio 26 – 26 vlto.

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/evalidador

SC 5780-6

de su decisión, la cual no es otra que la continuación del proceso de cobro frente a las obligaciones que no prosperó la excepción de falta de título en la jurisdicción contenciosa administrativa y a la causal de interrupción del artículo 818 ibídem, esto es, la apertura del proceso de liquidación judicial, siendo tales argumentaciones, razones jurídicas suficientes que permiten la comprensión de la decisión de la Administración, esto es, el rechazo de prescripción de la acción de cobro formulada por la actora.

En esta perspectiva, tampoco le asiste razón a la demandante en su alegato y bajo los anteriores razonamientos se confirma la sentencia proferida en la primera instancia.

Condena en costas

La Sala no condenará en costas, porque no obra elemento de prueba que demuestre las erogaciones por ese concepto, tal como lo exige para su procedencia el artículo 365 del CGP, aplicable por disposición del artículo 188 del CPACA.

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

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia apelada.

SEGUNDO: SIN COSTAS en segunda instancia.

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

La anterior providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.

(Con firma electrónica)
JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Presidente

(Con firma electrónica)
MILTON CHAVES GARCÍA

(Con firma electrónica)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/evalidador

SC 5780-6