



Radicación: 11001-03-27-000-2021-00030-00 (25571)

Demandante: Viviana García Vargas

FALLO

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERO PONENTE: MILTON CHAVES GARCÍA

Bogotá, D.C., seis (6) de octubre de dos mil veintidós (2022)

Asunto: NULIDAD
Radicación: 11001-03-27-000-2021-00030-00 (25571)
Demandante: VIVIANA GARCÍA VARGAS
Demandadas: U.A.E. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES (DIAN)- U.A.E. UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL (UGPP).

Tema: Suspensión de términos procesales.

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

La Sala decide el medio de control de nulidad instaurado por Viviana García Vargas contra el artículo 1.º de la Resolución DIAN 022 del 8 de marzo de 2022; el artículo 8 de la Resolución DIAN 030 del 29 de marzo de 2020, y el artículo 1.º de la Resolución UGPP 385 del 1.º de abril de 2020, mediante los cuales se suspenden los términos en los procedimientos y actuaciones administrativas en materia tributaria, aduanera y cambiaria de competencia de la DIAN, y se suspenden los términos en los procesos de competencia de la UGPP.

DEMANDA

1. Pretensiones

Viviana García Vargas, en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, solicitó que se declare la nulidad del artículo 1.º de la Resolución DIAN 022 del 8 de marzo de 2022; del artículo 8 de la Resolución DIAN 030 del 29 de marzo de 2020, y del artículo 1.º de la Resolución UGPP 385 del 1.º de abril de 2020, normas mediante las cuales se suspenden los términos en los procedimientos y actuaciones administrativas en materia tributaria, aduanera y cambiaria de competencia de la DIAN, y se suspenden los términos en los procesos de competencia de la UGPP.

En caso de que no se declare la nulidad, la demandante solicita "... *que se expliquen las formas de aplicación de la susodicha suspensión para cada procedimiento de competencia de la DIAN y también de la UGPP considerando los términos establecidos en días, meses o años y las normas preexistentes a los textos impugnados aplicables a esta materia*". [1] [2] [3] [4] [5] [6] [7] [8] [9] [10] [11] [12] [13] [14] [15] [16] [17] [18] [19] [20] [21] [22] [23] [24] [25] [26] [27] [28] [29] [30] [31] [32] [33] [34] [35] [36] [37] [38] [39] [40] [41] [42] [43] [44] [45] [46] [47] [48] [49] [50] [51] [52] [53] [54] [55] [56] [57] [58] [59] [60] [61] [62] [63] [64] [65] [66] [67] [68] [69] [70] [71] [72] [73] [74] [75] [76] [77] [78] [79] [80] [81] [82] [83] [84] [85] [86] [87] [88] [89] [90] [91] [92] [93] [94] [95] [96] [97] [98] [99] [100] [101] [102] [103] [104] [105] [106] [107] [108] [109] [110] [111] [112] [113] [114] [115] [116] [117] [118] [119] [120] [121] [122] [123] [124] [125] [126] [127] [128] [129] [130] [131] [132] [133] [134] [135] [136] [137] [138] [139] [140] [141] [142] [143] [144] [145] [146] [147] [148] [149] [150] [151] [152] [153] [154] [155] [156] [157] [158] [159] [160] [161] [162] [163] [164] [165] [166] [167] [168] [169] [170] [171] [172] [173] [174] [175] [176] [177] [178] [179] [180] [181] [182] [183] [184] [185] [186] [187] [188] [189] [190] [191] [192] [193] [194] [195] [196] [197] [198] [199] [200] [201] [202] [203] [204] [205] [206] [207] [208] [209] [210] [211] [212] [213] [214] [215] [216] [217] [218] [219] [220] [221] [222] [223] [224] [225] [226] [227] [228] [229] [230] [231] [232] [233] [234] [235] [236] [237] [238] [239] [240] [241] [242] [243] [244] [245] [246] [247] [248] [249] [250] [251] [252] [253] [254] [255] [256] [257] [258] [259] [260] [261] [262] [263] [264] [265] [266] [267] [268] [269] [270] [271] [272] [273] [274] [275] [276] [277] [278] [279] [280] [281] [282] [283] [284] [285] [286] [287] [288] [289] [290] [291] [292] [293] [294] [295] [296] [297] [298] [299] [300] [301] [302] [303] [304] [305] [306] [307] [308] [309] [310] [311] [312] [313] [314] [315] [316] [317] [318] [319] [320] [321] [322] [323] [324] [325] [326] [327] [328] [329] [330] [331] [332] [333] [334] [335] [336] [337] [338] [339] [340] [341] [342] [343] [344] [345] [346] [347] [348] [349] [350] [351] [352] [353] [354] [355] [356] [357] [358] [359] [360] [361] [362] [363] [364] [365] [366] [367] [368] [369] [370] [371] [372] [373] [374] [375] [376] [377] [378] [379] [380] [381] [382] [383] [384] [385] [386] [387] [388] [389] [390] [391] [392] [393] [394] [395] [396] [397] [398] [399] [400] [401] [402] [403] [404] [405] [406] [407] [408] [409] [410] [411] [412] [413] [414] [415] [416] [417] [418] [419] [420] [421] [422] [423] [424] [425] [426] [427] [428] [429] [430] [431] [432] [433] [434] [435] [436] [437] [438] [439] [440] [441] [442] [443] [444] [445] [446] [447] [448] [449] [450] [451] [452] [453] [454] [455] [456] [457] [458] [459] [460] [461] [462] [463] [464] [465] [466] [467] [468] [469] [470] [471] [472] [473] [474] [475] [476] [477] [478] [479] [480] [481] [482] [483] [484] [485] [486] [487] [488] [489] [490] [491] [492] [493] [494] [495] [496] [497] [498] [499] [500] [501] [502] [503] [504] [505] [506] [507] [508] [509] [510] [511] [512] [513] [514] [515] [516] [517] [518] [519] [520] [521] [522] [523] [524] [525] [526] [527] [528] [529] [530] [531] [532] [533] [534] [535] [536] [537] [538] [539] [540] [541] [542] [543] [544] [545] [546] [547] [548] [549] [550] [551] [552] [553] [554] [555] [556] [557] [558] [559] [560] [561] [562] [563] [564] [565] [566] [567] [568] [569] [570] [571] [572] [573] [574] [575] [576] [577] [578] [579] [580] [581] [582] [583] [584] [585] [586] [587] [588] [589] [590] [591] [592] [593] [594] [595] [596] [597] [598] [599] [600] [601] [602] [603] [604] [605] [606] [607] [608] [609] [610] [611] [612] [613] [614] [615] [616] [617] [618] [619] [620] [621] [622] [623] [624] [625] [626] [627] [628] [629] [630] [631] [632] [633] [634] [635] [636] [637] [638] [639] [640] [641] [642] [643] [644] [645] [646] [647] [648] [649] [650] [651] [652] [653] [654] [655] [656] [657] [658] [659] [660] [661] [662] [663] [664] [665] [666] [667] [668] [669] [670] [671] [672] [673] [674] [675] [676] [677] [678] [679] [680] [681] [682] [683] [684] [685] [686] [687] [688] [689] [690] [691] [692] [693] [694] [695] [696] [697] [698] [699] [700] [701] [702] [703] [704] [705] [706] [707] [708] [709] [710] [711] [712] [713] [714] [715] [716] [717] [718] [719] [720] [721] [722] [723] [724] [725] [726] [727] [728] [729] [730] [731] [732] [733] [734] [735] [736] [737] [738] [739] [740] [741] [742] [743] [744] [745] [746] [747] [748] [749] [750] [751] [752] [753] [754] [755] [756] [757] [758] [759] [760] [761] [762] [763] [764] [765] [766] [767] [768] [769] [770] [771] [772] [773] [774] [775] [776] [777] [778] [779] [780] [781] [782] [783] [784] [785] [786] [787] [788] [789] [790] [791] [792] [793] [794] [795] [796] [797] [798] [799] [800] [801] [802] [803] [804] [805] [806] [807] [808] [809] [810] [811] [812] [813] [814] [815] [816] [817] [818] [819] [820] [821] [822] [823] [824] [825] [826] [827] [828] [829] [830] [831] [832] [833] [834] [835] [836] [837] [838] [839] [840] [841] [842] [843] [844] [845] [846] [847] [848] [849] [850] [851] [852] [853] [854] [855] [856] [857] [858] [859] [860] [861] [862] [863] [864] [865] [866] [867] [868] [869] [870] [871] [872] [873] [874] [875] [876] [877] [878] [879] [880] [881] [882] [883] [884] [885] [886] [887] [888] [889] [890] [891] [892] [893] [894] [895] [896] [897] [898] [899] [900] [901] [902] [903] [904] [905] [906] [907] [908] [909] [910] [911] [912] [913] [914] [915] [916] [917] [918] [919] [920] [921] [922] [923] [924] [925] [926] [927] [928] [929] [930] [931] [932] [933] [934] [935] [936] [937] [938] [939] [940] [941] [942] [943] [944] [945] [946] [947] [948] [949] [950] [951] [952] [953] [954] [955] [956] [957] [958] [959] [960] [961] [962] [963] [964] [965] [966] [967] [968] [969] [970] [971] [972] [973] [974] [975] [976] [977] [978] [979] [980] [981] [982] [983] [984] [985] [986] [987] [988] [989] [990] [991] [992] [993] [994] [995] [996] [997] [998] [999] [1000]

Las normas demandadas disponen lo siguiente:



Radicación: 11001-03-27-000-2021-00030-00 (25571)
Demandante: Viviana García Vargas
FALLO

“RESOLUCIÓN NÚMERO 000022
(18 marzo 2020)

Por la cual se suspenden los términos en los procesos y actuaciones administrativos en materia tributaria, aduanera y cambiaria, en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, como medida transitoria por motivos de salubridad pública.

EL DIRECTOR GENERAL DE LA UAE DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN

En uso de las facultades legales y en especial las dispuestas en los numerales 1, 4 y 18 del artículo 6 del Decreto 4048 del 2008

(...)

RESUELVE

ARTÍCULO 1o. SUSPENDER entre el 19 de marzo y el 03 de abril de 2020, inclusive, los términos en los procesos y actuaciones administrativas, en materia tributaria, aduanera y cambiaria, de conformidad con lo indicado en la parte motiva de la presente resolución.

(...)

“RESOLUCIÓN NÚMERO 0030
(29 de Marzo de 2020)

Por la cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

EL DIRECTOR GENERAL DE LA UAE DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN

En uso de las facultades legales, y en especial las dispuestas en los numerales 1, 4 y 18 del artículo 6 del Decreto 4048 del 2008, y las otorgadas mediante el Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020, (...)

(...)

RESUELVE

(...)

ARTÍCULO 8º. SUSPENDER hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social la totalidad de los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, incluidos los procesos disciplinarios.

Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la legislación tributaria, aduanera y cambiaria.

PARÁGRAFO PRIMERO. De conformidad con lo establecido en el inciso 3 del artículo 6 del Decreto 491 de 2020, los términos se reanudarán al día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. Para este efecto, los términos suspendidos empezarán a correr nuevamente, teniendo en cuenta los días que al momento de la suspensión hacían falta para cumplir con las obligaciones correspondientes, incluidos aquellos establecidos en meses o años”.

“RESOLUCIÓN 385 DE 2020
(Abril 1)

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57) 601-350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia
www.consejodeestado.gov.co

2





Radicación: 11001-03-27-000-2021-00030-00 (25571)
Demandante: Viviana García Vargas
FALLO

Por la cual se suspenden términos en procesos y actuaciones parafiscales de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) como medida transitoria por motivos de emergencia sanitaria

EL DIRECTOR GENERAL DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP,

en ejercicio de sus facultades legales en especial las conferidas en el artículo 6º del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y numeral 11 del artículo 9º del Decreto 575 de 2013, (...)

RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO. SUSPENDER durante la vigencia de la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social, los términos en los procesos administrativos de determinación, sancionatorios, de discusión, por interposición de recursos de reconsideración o acción de revocatoria directa, y cobro de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, adelantados por la UGPP.

De conformidad con lo dispuesto en el inciso 3 del artículo 6º del Decreto Legislativo 491 de 2020, los términos de las actuaciones administrativas se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

PARÁGRAFO 1o. Lo dispuesto en el presente artículo aplica igualmente para la decisión de las solicitudes de Terminación por Mutuo Acuerdo y Conciliación Judicial por parte del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la UGPP, así como para la interposición y decisión de los recursos de reposición y las solicitudes de revocatoria directa contra las actas del comité de Conciliación y Defensa Judicial que niegan las solicitudes de Terminación por Mutuo Acuerdo y Conciliación Judicial.

PARÁGRAFO 2o. Lo previsto en esta disposición no aplicará cuando el aportante u obligado mediante comunicación dirigida a la Unidad, solicite la continuidad del proceso administrativo o el trámite de la solicitud de Terminación por Mutuo Acuerdo o Conciliación Judicial, caso en el cual la administración mediante acto de trámite atenderá la solicitud, ordenando la reanudación de los términos suspendidos a partir de la entrega de la comunicación del acto en la dirección electrónica suministrada por el obligado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4o del Decreto Legislativo 491 de 2020, en concordancia con el artículo 566-1 del Estatuto Tributario.

PARÁGRAFO 3o. Tratándose del Proceso Administrativo de Cobro, no aplicará la suspensión de términos para la atención de las solicitudes de desembargos o para su levantamiento por parte de la entidad”.

2. Normas violadas y concepto de violación

La demandante invocó como normas violadas los artículos 59 y 62 de la Ley 4 de 1913; el artículo 118 del Código General del Proceso; el artículo 6 del Decreto 491 de 2020, y el artículo 6 numeral 10 del Decreto 4048 de 2008.



El **concepto de la violación** se sintetiza así¹:

Violación de normas superiores

Para la demandante, las normas demandadas suspenden los términos en los procesos administrativos a cargo de la DIAN y la UGPP más allá de las facultades establecidas en el numeral 18 del artículo 6.º del Decreto 4048 de 2008 y en el artículo 6.º del Decreto 491 de marzo de 2020, respectivamente, sin justificación suficiente. La decisión de suspender los términos en los procedimientos y actuaciones administrativas en materia tributaria, aduanera y cambiaria de competencia de la DIAN, y en los procesos de competencia de la UGPP se tomó sin haberse analizado las actividades y procesos concretos objeto de suspensión, lo cual lesiona derechos y principios fundamentales como los de igualdad, seguridad jurídica y debido proceso.

Falta de motivación. Violación del principio de seguridad jurídica

Los procedimientos afectados con las normas demandadas tienen particularidades que hacen injustificable la suspensión de términos en todos los casos. Así, a modo de ejemplo, en el procedimiento administrativo de fiscalización e investigación con fines de determinación del valor del impuesto sería necesaria y procedente la suspensión de los términos siempre y cuando se haga manifiesta la necesidad de practicar diligencias preliminares como autos de verificación o cruce de información, o inspecciones contables o tributarias, mientras que no sería necesaria en caso de que el procedimiento se encuentre más avanzado.

También es injustificada la suspensión de los términos en el trámite de la revocatoria directa, en tanto lesiona el debido proceso. En este caso, la violación de este derecho es aún más evidente por el hecho de que el contribuyente no cuenta con posibilidad de demandar ante la jurisdicción.

La suspensión de términos, en la manera como se realizó en los actos demandados, mezcla de manera compleja procedimientos y etapas de aquellos cuyos términos se establecen en días, con otros en los que están contemplados en meses y años, lo que trae desconcierto e inseguridad jurídica en los administrados, dado que en las resoluciones demandadas no se establece cómo deben contarse los términos para cada situación en particular.

La suspensión de los términos establecidos en meses y años quebranta la Ley 4ª de 1913 y el artículo 118 del Código General del Proceso, en tanto alteran el orden y la forma de conteo entre el primer día (de inicio) y el último de dicho término, según lo establecido en esas normas. Las normas demandadas suponen la modificación temporal y arbitraria de tales preceptos amoldando su contenido a las necesidades del momento, en lugar de establecer contenidos normativos generales.

Vulneración del principio de proporcionalidad y el debido proceso

La suspensión de términos cubre todos los procedimientos administrativos, dejando de lado el hecho de que el Decreto 491 de 2020 exige que se haga un análisis sobre su viabilidad en cada proceso o actividad concreta.

¹ Expediente electrónico en la plataforma SAMAI, documento nro. 2.





Las resoluciones mediante las cuales se suspenden los términos por parte de la DIAN no precisan las declaraciones tributarias que se ven afectadas, ni los periodos o años cuya firmeza resulta cobijada con la suspensión. Esto lleva a la falta de certeza frente a si se suspendieron los términos de firmeza para todas las declaraciones tributarias, independientemente de que se hubiese iniciado o no procedimiento de fiscalización, investigación o sancionatorio, o frente a si se suspendieron los términos de manera similar para aquellos establecidos en meses o años.

En el caso de la UGPP, no hay claridad respecto de cómo aplicaría la suspensión de los términos de acuerdo al estado de avance de cada procedimiento.

Las suspensiones de términos afectan el derecho al debido proceso, pues se altera la garantía propia de cada trámite, que no puede quedar al arbitrio de los funcionarios a su cargo. Además, esa medida resulta desproporcionada si se tiene en cuenta que los funcionarios públicos pudieron seguir trabajando desde sus hogares, y la mayoría de los trámites administrativos pudo realizarse de manera virtual.

Violación del principio de proporcionalidad

La medida de suspensión desconoce el principio de proporcionalidad, se profirió de manera general e indiscriminada, sin examinar los casos concretos, y sin explorar la posibilidad de que la suspensión fuese parcial. En todo caso, la regulación de las formas con las que deben adelantarse los procedimientos es competencia del legislador, por lo que era necesaria la expedición de normas con fuerza de ley para habilitar la suspensión de términos de las actuaciones en sede administrativa.

Los actos no contienen una motivación en la que los servidores públicos a cargo de los expedientes evaluaran la situación del estado de estos y comunicaran a los afectados la decisión de suspensión de los términos con la debida explicación y fundamento de los argumentos para ello; en cambio, ello se efectuó de manera general, sin justificación ni sustento alguno.

Violación del principio de igualdad

Para la demandante, el principio de igualdad se vulnera porque la suspensión de términos va en desmedro de las condiciones de los contribuyentes frente a la firmeza de las declaraciones tributarias, y por la incertidumbre respecto a las declaraciones tributarias afectadas con la determinación de suspensión de términos.

CONTESTACIONES DE LA DEMANDA

La **Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN** se opuso a las pretensiones de la demanda, por considerar que las normas demandadas no violan la Constitución Política ni la ley².

² Expediente electrónico en la plataforma SAMAI, documento nro. 13.





Radicación: 11001-03-27-000-2021-00030-00 (25571)

Demandante: Viviana García Vargas

FALLO

Las normas demandadas fueron expedidas con ocasión de la declaratoria de pandemia por el Covid-19 realizada por la Organización Mundial de la Salud y el Ministerio de Salud y de Protección Social. Como tales, fueron objeto de control automático de legalidad dentro de los radicados 11001-03-15-000-2020-01170-00 y 11001-03-15-000-2020-01168-00.

Los actos objeto de demanda fueron plenamente justificados en las circunstancias excepcionales que condujeron a la declaratoria de la emergencia. La decisión de suspender los términos en los procedimientos adelantados por la entidad se tomó precisamente con el fin de salvaguardar el debido proceso, el derecho de defensa y contradicción de los ciudadanos, así como la publicidad de las actuaciones administrativas dadas las condiciones de calamidad pública, y conforme a la intención de evitar la propagación del virus.

La Resolución 0022 del 18 de marzo de 2020 suspendió los términos en los procesos y actuaciones administrativas en materia tributaria, aduanera y cambiaria, y precisó en el párrafo del artículo primero que incluía la suspensión en materia aduanera. Y el artículo 8 de la Resolución 0030 de 29 de marzo de 2020 suspendió los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, precisando que durante el tiempo que durara la suspensión y hasta el momento que se reanudaran las actuaciones no correrían los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la legislación tributaria, aduanera y cambiaria.

Esta última resolución dispuso expresamente que los términos se reanudarían al día hábil siguiente a la superación de la emergencia, para lo cual los términos suspendidos empezarían a correr nuevamente teniendo en cuenta los días que al momento de la suspensión hacían falta para cumplir con las obligaciones correspondientes, incluidos aquellos términos establecidos en meses o años.

Por lo anterior es claro que la suspensión de términos consignada en los actos demandados precisó de manera clara que la medida operaba frente a la totalidad de los términos de las actuaciones administrativas, lo cual es lógico si se tiene en cuenta que los términos en materia tributaria son perentorios.

No había lugar a contemplar excepciones a la suspensión de los términos de firmeza de las declaraciones tributarias, así no se hubiera iniciado actuación alguna al momento de la misma, pues ello hubiera impedido a la DIAN ejercer la labor de control y recaudo tributario asignada por la Constitución y la ley. Aun en los casos en que el contribuyente ya se encontrara adelantando una actuación tributaria era indispensable suspender los términos para garantizar los derechos de los administrados: de no haberse hecho así, o de contemplarse excepciones para la suspensión de términos, no se hubiera garantizado las condiciones para ejercer la defensa en debida forma como consecuencia de las medidas de confinamiento y aislamiento adoptadas en el país para evitar la propagación del virus.

Debe tenerse en cuenta también que la suspensión de términos era necesaria para evitar que se perjudicara el erario, como consecuencia de la posible configuración del silencio administrativo positivo en muchos casos.





Por otra parte, la medida de suspensión de términos no vulneró el principio de igualdad, pues protegió los derechos de todos los contribuyentes y de la administración, señalando de manera expresa que la medida operaba frente a todos los procesos administrativos en materia, tributaria, aduanera y cambiaria.

Los actos demandados señalaron de manera clara las condiciones temporales necesarias para garantizar a los administrados certeza y seguridad jurídica. Y como ni el Estatuto Tributario ni el CPACA regulan la forma de computar los términos de los procesos administrativos en curso, debía acudirse a lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley 4 de 1913, conforme al cual si el cumplimiento de la actuación o de la obligación está dada en días hábiles, se debía calcular los días hábiles que faltaban para que se cumpliera el término o el plazo; y si estuviera dada en días calendario, meses o años, se debía calcular cuántos días calendario hacían falta para que se cumpliera el término o el plazo.

Por último, señaló que la suspensión de términos de las actuaciones administrativas no requería de la expedición de un decreto con fuerza de ley, por cuanto se efectuó con base en el Decreto 4048 de 2008, y por tanto corresponde a asuntos de competencia del Director General de la DIAN.

Por su parte, la **U.A.E. de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)** también solicitó negar las pretensiones de la demanda, por considerar que las normas demandadas se ajustaron plenamente a derecho³.

Las resoluciones demandadas se basan en el Decreto Legislativo 491 de 2020, que fue declarado exequible por la Corte Constitucional, la cual avaló expresamente la posibilidad de suspender términos en las actuaciones administrativas mediante acto administrativo debidamente motivado. Los fundamentos jurídicos que justificaron la expedición de la Resolución UGPP 385 del 1.º de abril de 2020 se exponen claramente en la parte considerativa de la misma resolución, conforme lo exigía la ley y la Corte Constitucional.

La suspensión de términos decidida fue una medida plenamente proporcional, en tanto era idónea para obtener el fin propuesto, necesaria y adecuada para garantizar en la mayor medida posible los derechos de los ciudadanos y la actividad administrativa, dadas las condiciones excepcionales derivadas de la pandemia que dieron lugar a tal decisión.

En todo caso, como la demandante pretende la definición de la aplicación de la suspensión en los diversos procesos adelantados por la UGPP, precisa que la suspensión de los términos implica que durante el término en que esté en vigor no corren los términos ni para la administración ni para el administrado, lo cual significa que la administración no podrá dar continuidad a los procesos en curso, ni tampoco los administrados tendrán la obligación de cumplir las etapas del proceso. La aplicación concreta de la suspensión contenida en el acto demandado deberá ventilarse en cada proceso en particular.

³ Expediente electrónico en la plataforma SAMAI, documento nro. 12.



Radicación: 11001-03-27-000-2021-00030-00 (25571)

Demandante: Viviana García Vargas

FALLO

TRÁMITE

Mediante auto del 23 de agosto de 2022, el magistrado ponente declaró probada la excepción de cosa juzgada frente al cargo de violación al principio de proporcionalidad, en relación con la Resolución DIAN 030 del 29 de marzo de 2020, y ordenó surtir el trámite de sentencia anticipada previsto en el artículo 182 A del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁴. En la misma providencia se ordenó correr traslado para alegar de conclusión.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Problema jurídico

Le corresponde a la Sala examinar la legalidad del artículo 1.º de la Resolución DIAN 022 del 8 de marzo de 2022; el artículo 8 de la Resolución DIAN 030 del 29 de marzo de 2020, y el artículo 1.º de la Resolución UGPP 385 del 1.º de abril de 2020, mediante los cuales se suspenden los términos en los procedimientos y actuaciones administrativas en materia tributaria, aduanera y cambiaria de competencia de la DIAN, y se suspenden los términos en los procesos de competencia de la UGPP.

Concretamente, le corresponde definir si la suspensión general de términos para todos los procedimientos y actuaciones administrativas adelantadas por las entidades mencionadas, y contenida en tales actos, desconoció los principios de legalidad, proporcionalidad e igualdad en que deben fundarse.

Se reitera que la Sala no se ocupará del examen del cargo relativo a la violación del principio de proporcionalidad por parte de la Resolución DIAN 030 de 29 de marzo de 2020, en tanto esta Corporación se pronunció de manera expresa sobre ello en el proceso de control inmediato de legalidad adelantado bajo el radicado 11001-03-15-000-2020-01168-00⁵.

La suspensión de términos en las actuaciones administrativas ante la DIAN y la UGPP

Mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, adoptándose las medidas sanitarias necesarias para evitar y controlar la propagación del virus COVID-19 y mitigar sus efectos en todo el territorio nacional.

Teniendo en cuenta esta circunstancia particular, el artículo 6 del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 dispuso que las autoridades a que se refiere el artículo 1.º del mencionado decreto podrían suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa que se adelantaran en las mismas entidades. Decía esta disposición⁶:

⁴ Expediente electrónico en la plataforma SAMAI, documentos número 93.

⁵ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Doce Especial de Decisión, sentencia del 13 de agosto de 2020, exp. 11001-03-15-000-2020-01168-00 (Acumulado), M.P. Ramiro Pazos Guerrero.

⁶ Este artículo fue derogado expresamente por el artículo 3 de la Ley 2207 del 17 de mayo de 2022.





Radicación: 11001-03-27-000-2021-00030-00 (25571)

Demandante: Viviana García Vargas

FALLO

“Artículo 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.

Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.

La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.

En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia”.

(Subraya la Sala)

Esta norma es clara al habilitar a las autoridades públicas a suspender los términos en todas las actuaciones administrativas que se adelantaran ante las mismas, de manera parcial o total, de conformidad con el análisis de las circunstancias particulares de los trámites adelantados en cada entidad.

Para el caso concreto de los procesos administrativos adelantados por la DIAN y la UGPP, se encuentra que los actos que implementaron la suspensión de términos contemplaron expresamente la necesidad de adoptar tal medida frente a la totalidad de las actuaciones mencionadas, con el fin de salvaguardar la salud de todos intervinientes en los mismos. Así se desprende de la motivación de los actos demandados:

“RESOLUCIÓN NÚMERO 000022

(18 marzo 2020)

Por la cual se suspenden los términos en los procesos y actuaciones administrativos en materia tributaria, aduanera y cambiaria, en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, como medida transitoria por motivos de salubridad pública.

EL DIRECTOR GENERAL DE LA UAE DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN

En uso de las facultades legales y en especial las dispuestas en los numerales 1, 4 y 18 del artículo 6 del Decreto 4048 del 2008

CONSIDERANDO

(...)





Radicación: 11001-03-27-000-2021-00030-00 (25571)
Demandante: Viviana García Vargas
FALLO

Que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, para garantizar la salud de funcionarios y usuarios de la administración, como medida de prevención dispondrá la suspensión de términos en los procesos y actuaciones administrativas en materia tributaria, aduanera y cambiaria.

“RESOLUCIÓN NÚMERO 0030
(29 de Marzo de 2020)

Por la cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

EL DIRECTOR GENERAL DE LA UAE DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN

En uso de las facultades legales, y en especial las dispuestas en los numerales 1, 4 y 18 del artículo 6 del Decreto 4048 del 2008, y las otorgadas mediante el Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020, y

CONSIDERANDO

(...)

Que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, para garantizar la atención y la prestación de los servicios; salvaguardar el debido proceso y el derecho de defensa y contradicción de los ciudadanos, así como el principio de publicidad de los actos administrativos; y la protección laboral de los funcionarios y contractual de los contratistas de prestación de servicios en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica tomará las siguientes medidas en relación con los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa y trabajo en casa.

“RESOLUCIÓN 385 DE 2020
(Abril 1)

Por la cual se suspenden términos en procesos y actuaciones parafiscales de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) como medida transitoria por motivos de emergencia sanitaria

EL DIRECTOR GENERAL DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP,

en ejercicio de sus facultades legales en especial las conferidas en el artículo 6º del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y numeral 11 del artículo 9º del Decreto 575 de 2013, y

CONSIDERANDO

(...)

Que con el fin de preservar la salud de los funcionarios y de los usuarios de la entidad, y garantizar el debido proceso y el derecho de defensa y contradicción y dando aplicación a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional decretadas por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, considera necesario suspender los términos en los procesos y actuaciones parafiscales, señalados en la parte resolutive de la presente Resolución.

(...)”



La ley fue clara al autorizar la suspensión de términos para todas las actuaciones administrativas adelantadas por estas entidades, por lo que la suspensión general para todos los trámites se encuentra plenamente fundamentada. Para la Sala, la autorización para suspender términos en general parte de la base de que todos los trámites o procedimientos podían verse afectados por las circunstancias excepcionales que justificaron la declaratoria de emergencia sanitaria, pues a falta de una suspensión general de términos, los intervinientes en los mismos (contribuyentes, declarantes, funcionarios, terceros, peritos, etc.) podían verse forzados a poner en riesgo su salud con el fin de atender las diligencias o actuaciones propias de los procedimientos en que intervienen.

Ante el riesgo generalizado, no había necesidad de examinar cada procedimiento en particular, o sus diferentes etapas, en la medida en que para todos los procesos y actuaciones era necesaria la participación de alguna de las partes o sus intervinientes, que afrontarían un riesgo de afectación en su salud que las medidas tomadas por el Gobierno nacional buscaban evitar de manera general. Por tanto, no se advierte una violación al principio de proporcionalidad en la suspensión de términos efectuada por las normas demandadas, como lo entiende la demandante, en la medida en que la situación que justificaba tal suspensión afectaba a todos los procesos por igual.

La demandante no demuestra que la simple diferencia en el trámite o en las etapas procesales previstas para cada actuación, o el momento del trámite en el que cada proceso se vio suspendido como resultado de las normas demandadas alteraba el riesgo para la salud de las partes o su derecho al debido proceso en grados diferentes, de tal manera que surgiera la necesidad de diferenciar la suspensión de términos, o la falta de esta, para cada proceso administrativo adelantado por la DIAN o la UGPP.

En contraste, la Resolución UGPP 385 de 2020 sí contempla expresamente la consideración de procesos particulares cobijados por la suspensión de términos, cuando aclara en el parágrafo 2.º del artículo 1.º demandado que la suspensión de términos no se aplicará cuando el aportante u obligado solicite la continuidad del proceso administrativo o el trámite de la solicitud de terminación por mutuo acuerdo o conciliación judicial, y en el parágrafo 3.º dispone que no aplicará la suspensión de términos para la atención de las solicitudes de desembargos o su levantamiento.

En cuanto a la aplicación temporal de la suspensión de términos, se tiene que las propias disposiciones demandadas establecieron la extensión de la suspensión, de tal manera que hubiera suficiente claridad sobre la forma de reanudación de los términos. Así, el parágrafo 1.º del artículo 8.º de la Resolución DIAN 0030 de 2020 estableció que “...los términos se reanudarán al día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. Para este efecto, los términos suspendidos empezarán a correr nuevamente, teniendo en cuenta los días que al momento de la suspensión hacían falta para cumplir con las obligaciones correspondientes, incluidos aquellos establecidos en meses o años”.

A su turno, la Resolución UGPP 3805 de 2020 ordenó sobre el particular que “...los términos de las actuaciones administrativas se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social”.



Radicación: 11001-03-27-000-2021-00030-00 (25571)

Demandante: Viviana García Vargas

FALLO

Nótese que la reanudación de los términos contempla expresamente las condiciones de su aplicación para los términos de días, meses o años, con lo cual despeja las dudas sobre el alcance de la suspensión de términos y su reanudación para los plazos establecidos en días, meses o años de los diferentes procedimientos administrativos ante las autoridades demandadas. Con ello, se prevé cualquier dificultad en la aplicación de la suspensión de términos en los casos concretos, y se observa el principio de seguridad jurídica y el derecho al debido proceso.

Por último, no se advierte una vulneración al principio constitucional de igualdad, comoquiera que la suspensión de términos contenida en las resoluciones demandadas de manera general no impone condiciones diferentes o injustificadas sobre algún trámite concreto, ni sobre sus intervinientes, por lo que no hay ningún trato específico que vulnere el principio de igualdad. En la medida en que los términos de suspensión abarcan también los de firmeza de las declaraciones tributarias por igual, no cabe concluir que se imponga un término de firmeza diferente e injustificado sobre algún procedimiento o clase de declaración tributaria en particular.

Todo lo anterior es suficiente para llegar a la conclusión de que las normas demandadas no vulneraron los principios de legalidad, proporcionalidad, igualdad y debido proceso como alega la demandante, por lo que negará las pretensiones de la demanda.

En atención a lo previsto en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no se condena en costas, por cuanto en el presente asunto se debate un asunto de interés público.

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,

F A L L A

PRIMERO: Negar las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

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

(Firmado Electrónicamente)

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Presidente de la Sección

(Firmado Electrónicamente)

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

(Firmado Electrónicamente)

MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado Electrónicamente)

MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO