



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

**Magistrado sustanciador: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas**

Bogotá D.C., nueve (9) de noviembre de dos mil quince (2015)

**Ref.: Expediente: N° 25000233700020130012101**  
**Número interno: 20474**  
**Demandante: Hotelería Internacional S.A.**  
**Demandado: U.A.E DIAN**  
**Asunto: Demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho**  
**Régimen: Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>1</sup>**  
**Asunto: Decide recurso de apelación**

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por Hotelería Internacional S.A., parte demandante, contra la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala Unitaria, que en la audiencia inicial, llevada a cabo el 22 de agosto de 2013, declaró probada la excepción de falta de competencia, declaró la nulidad de lo actuado y remitió el proceso a esta Corporación.

---

<sup>1</sup> La demanda fue presentada el 8 de febrero de 2013



## 1. ANTECEDENTES

### 1.1. La demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho Hotelaría Internacional S.A., mediante apoderado judicial, formuló las siguientes pretensiones:

#### ***“A TÍTULO DE NULIDAD***

*Que se declare la nulidad del Auto Declarativo No.312382012000003 del 30 de julio de 2012; la Resolución No.312382012000004 del 4 de septiembre de 2012; y la Resolución No.6112-900002 del 8 de octubre de 2012; actos administrativos mediante los cuales la División de Gestión de Fiscalización de la Dirección Seccional de Impuestos de Grandes Contribuyentes de Bogotá tuvo como no presentada la declaración del impuesto al patrimonio correspondiente al año gravable 2011, presentada por la Compañía el día 19 de mayo de 2011, y registrada con el autoadhesivo No.7707212489953; y negó los recursos de reposición y apelación interpuestos en contra de dicha decisión el día 9 de agosto de 2012.*

#### ***A TÍTULO DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO***

*Que, como consecuencia de la nulidad reseñada, y a título de restablecimiento del derecho:*

- a. Se tenga como presentada la declaración del impuesto al patrimonio correspondiente al año gravable 2011, presentada por HOTELERÍA INTERNACIONAL el día 19 de mayo de 2011, y registrada con el autoadhesivo No.7707212489953.*
- b. Se declare que HOTELERÍA INTERNACIONAL no es contribuyente del impuesto al patrimonio consagrado en la Ley 1370 de 2009; y*
- c. Que se condene en costas y agencias en derecho a la Nación – Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”.*



El estudio de la demanda correspondió, por competencia, al Tribunal Administrativo de Cundinamarca. El Tribunal, por auto del 27 de febrero de 2013, admitió la demanda.

### **1.2. La contestación de la demanda**

La DIAN [parte demandada] en memorial del 7 de junio de 2013, contestó la demanda. Se opuso a las pretensiones y propuso la excepción de ineptitud de la demanda por falta de competencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

### **1.3. De la decisión apelada**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA), se llevó a cabo la audiencia inicial el 22 de agosto de 2013.

En esta audiencia, la Sala Unitaria fijó el litigio y declaró probada la excepción de falta de competencia del Tribunal para conocer del proceso. La decisión del a quo se fundamentó en las razones que se resumen a continuación:

Que, en el presente asunto las pretensiones carecen de cuantía determinable porque se persigue la nulidad del acto declarativo que dio por no presentada la declaración del impuesto al patrimonio del año gravable 2007, presentada por Hotelería Internacional S.A., que liquidó el impuesto a cargo en cero.



Que la estimación razonada de la cuantía hecha en la demanda es subjetiva, porque se basó en los efectos que se derivarían de la posible expedición de actos administrativos.

Indicó que el artículo 157 del CPACA determina que el valor de la cuantía se establece por el valor de la suma discutida por concepto de impuestos, tasas y sanciones. Que en los asuntos tributarios, la estimación de la cuantía es de carácter objetivo respecto de las sumas que se encuentren en discusión.

Que de acuerdo con el artículo 149 del CPACA, el Consejo de Estado es competente para conocer en única instancia de los asuntos sin cuantía. Por consiguiente, prosperó la excepción.

#### **1.4. Recurso de apelación y oposición de las partes**

Hotelería Internacional S.A., parte demandante, presentó recurso de apelación contra la decisión de declarar probada la excepción de falta de competencia. Las razones que fundamentaron el recurso fueron las siguientes:

Explicó que la cuantía de un acto debe entenderse referida a las consecuencias jurídicas inmediatas del acto declarativo y no estrictamente ligada a las cifras reflejadas en la declaración privada del impuesto al patrimonio.



Que las consecuencias inmediatas del acto podrían implicar una sanción por no declarar, además de las posibles modificaciones de la declaración privada que puedan llegar a presentarse

Que la decisión recurrida contraría la sentencia de esta Sala del 6 de noviembre de 2003, que precisó que cuando se demandan actos declarativos en los que se tienen como no presentadas declaraciones de los contribuyentes, existe una cuantía determinable porque la decisión administrativa recae sobre cifras denunciadas e implica una modificación por la sanción a que hubiere lugar.

### **Oposición de la DIAN**

La DIAN dijo que sí se configuró la excepción de falta de competencia porque el demandante cuestiona la legalidad de los actos administrativos por los que se tuvo por no presentada la declaración del impuesto al patrimonio por el año 2011 y que esta declaración no tiene valor alguno.

## **2. CONSIDERACIONES**

### **2.1. Competencia**

Previo a resolver el asunto de fondo, la Sala precisa que es competente para conocer el recurso de apelación interpuesto por Hotelería Internacional S.A.



[parte demandante] contra la decisión del *a quo* que declaró probada la excepción de falta de competencia y declaró la nulidad de lo actuado.

En efecto, de conformidad con el artículo 150 del CPACA, el Consejo de Estado es competente para conocer en segunda instancia de las apelaciones de los autos “*susceptibles de apelación*”.

De conformidad con el inciso final del numeral sexto del artículo 180, *ibídem*, son apelables los autos que decidan sobre las excepciones.<sup>2</sup>

Si bien se había interpretado que los únicos autos susceptibles del recurso de apelación eran los previstos en el artículo 243 del CPACA, mediante auto del 3 de julio de 2014, la Sala Plena de esta Corporación aclaró que contra la providencia que decida las excepciones también procede ese recurso<sup>3</sup>.

Esa precisión la hizo la Sala Plena a instancia del recurso de queja que se interpuso contra una providencia que negó el recurso de apelación contra un auto que declaró no probada una excepción previa. Se dijo en esa oportunidad:

“Así las cosas, no acertó el Tribunal en la decisión de no conceder el recurso de apelación contra la decisión que no declaró probada una excepción previa, toda vez que en los términos del artículo 180 del CPACA –norma especial– esa

---

<sup>2</sup> El auto que decida sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso.

<sup>3</sup> Por auto del 3 de julio de 2014, la Sala Plena de esta Corporación aclaró el tema y precisó que contra la providencia que decida las excepciones si es procedente el recurso de apelación. Magistrado ponente Enrique Gil Botero, expediente: 25000-23-36-000-2012-00395-01(49.299)

decisión es pasible o susceptible del recurso de apelación. Y, para efectos de competencia funcional, habrá que recurrir a lo dispuesto en el artículo 125 *ibídem*, es decir, que si la excepción que se declara probada da por terminado el proceso –por tratarse de una de aquellas decisiones a que se refieren los numerales 1 a 4 del artículo 243 de la misma codificación– tendrá que ser proferida por la respectiva sala de decisión del Tribunal Administrativo en primera instancia; a contrario sensu, si la providencia no declara probada la excepción y, por lo tanto, no se desprende la finalización del plenario, entonces será competencia exclusiva del ponente, y en ambos casos será procedente el recurso de apelación, en el primer caso resuelto por la respectiva sala de decisión del Consejo de Estado, y en el segundo por el Consejero Ponente a quien le corresponda el conocimiento del asunto en segunda instancia.

En efecto, el numeral 6 del artículo 180 del CPACA, determina que “el auto que decida sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, **según el caso...**”, lo que significa que en procesos de primera instancia será procedente la apelación, mientras que tratándose de asuntos de única instancia lo procedente será el recurso de súplica.

Como se aprecia, la expresión “según el caso” sirve de inflexión para dejar abierta la posibilidad de la procedencia del recurso de apelación o de súplica dependiendo la instancia en que se desarrolle el proceso,



puesto que si se trata de un asunto cuyo trámite corresponde a un Tribunal Administrativo o al Consejo de Estado en única instancia, el medio de impugnación procedente será el de súplica, mientras que si se tramita en primera instancia por un Tribunal Administrativo procederá el de apelación, bien que sea proferido por el Magistrado Ponente –porque no se le pone fin al proceso– o por la Sala a la que pertenece este último –al declararse probado un medio previo que impide la continuación del litigio–. (...)”

Ahora bien, tal como lo precisó la Sala Plena en el auto del 3 de julio de 2014, de conformidad con el artículo 125 del CPACA, por regla general, le corresponde al juez o magistrado ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite, salvo aquellos que decidan los recursos de apelación que se interpongan contra los autos enlistados en el artículo 243 del CPACA, entre otros, los autos que pongan fin al proceso, cuya competencia radica en la Sala.

Como en este caso, la decisión del a quo no puso fin al proceso, le corresponde al magistrado ponente conocer del recurso de apelación contra el auto que declaró probada la excepción de falta de competencia.

## **2.2. Jurisdicción y Competencia**



De conformidad con el artículo 12 de la Ley 270 de 1996<sup>4</sup>, el ejercicio de la función jurisdiccional, entendida como la función pública de administrar justicia mediante una sentencia sustentada en un proceso, corresponde, por regla general, a la administración de justicia.

Debido a la cantidad y especialidad de los asuntos que se deben resolver, la jurisdicción tiene porciones que están dadas por el territorio, la materia, la cuantía, etc., a eso se le llama competencia.

La competencia es el poder jurisdiccional que pertenece al funcionario órgano o instancia: Juzgado, Tribunal, Corte. Desde un punto de vista objetivo, la competencia es el conjunto de causas que, con arreglo a la ley, puede el juez ejercer jurisdicción. Desde un punto de vista subjetivo, es la facultad conferida a cada Juez para ejercer la jurisdicción dentro de los límites que le es atribuida<sup>5</sup>.

Entonces, la competencia permite determinar a qué funcionario con jurisdicción le corresponden conocer de un asunto.

De conformidad con lo dispuesto en artículo 149 del CPACA, el Consejo de Estado conoce en única instancia de las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía en los que se controviertan actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional.

---

<sup>4</sup> Ley Estatutaria de la Administración de Justicia

<sup>5</sup> Hernando Devis Echandía, *Nociones Generales de Derecho Procesal Civil*, segunda edición. Editorial TEMIS, 2009.



El artículo 157 del CPACA<sup>6</sup> dispone que en asuntos de carácter tributario, la cuantía se establece por el valor de la suma discutida por concepto de impuestos tasas, contribuciones y sanciones y respecto de los actos que aparentan no tenerla la Sala ha dicho:

“Ahora bien, hay demandas contra actos administrativos de contenido tributario que, aparentemente, no tienen efectos económicos y, por ende, de una simple lectura no es posible determinar la cuantía del proceso. Sin embargo, puede ocurrir que, del análisis de tales actos, se advierta que, en realidad, los actos sí tienen efectos económicos determinables y, por ende, tales efectos serán fundamentales para fijar la cuantía y establecer la competencia para conocer de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de tipo tributario. En esos casos, la cuantía corresponderá al valor del efecto económico que se derive de los actos administrativos”<sup>7</sup>.

### 2.3 Caso concreto

En el presente asunto, Hotelería Internacional S.A. pretende la nulidad del acto declarativo número 312382012000003 del 30 de julio de 2012, que declaró como “no presentada” la declaración de impuesto al patrimonio, periodo 1, año gravable 2011 y de los actos que la confirmaron.

---

<sup>6</sup> “**Artículo 157 Competencia por razón de la cuantía.** Para efectos de competencia, cuando sea del caso, la cuantía se determinará por el valor de la multa impuesta o de los perjuicios causados, según la estimación razonada hecha por el actor en la demanda sin que en ello pueda considerarse la estimación de los perjuicios morales, salvo que estos últimos sean los únicos que se reclamen. En asuntos de carácter tributario **Sin embargo, en asuntos de carácter tributario, la cuantía se establecerá por el valor de la suma discutida por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y sanciones.** Para los efectos aquí contemplados, se aplicarán las reglas de los numerales 1 y 2 del artículo 20 del Código de Procedimiento Civil. (...)” (Se destaca).

<sup>7</sup> Auto del 26 de octubre de 2012, expediente 2012-0037 (19580), demandante Agrícola el Retiro, MP. Hugo Fernando Batidas Bárcenas



Observa la Sala que los actos demandados, expedidos por autoridad nacional, aparentemente carecen de cuantía, pues se trata de aquellos que declaran sin efecto una declaración tributaria, en este caso, la del impuesto al patrimonio que el demandante presentó en cero, a pesar de considerar que no está obligado, por gozar, a su juicio, del régimen de estabilidad tributaria. Este acto administrativo sí tiene efectos económicos determinables. Inicialmente, esos efectos son la cuantía del impuesto que tendría que pagar la demandante si se demuestra, que, de una parte, debió presentar la declaración por medios informáticos y no lo hizo, y de otra, que no estaba obligada a presentar la declaración ni siquiera por medios magnéticos, pues gozaba del régimen de estabilidad jurídica.

La cuantía en este caso asciende a la suma de \$3.117.808.000, según la estimación razonada de la cuantía que realizó el demandante, suma superior a los cien salarios mínimos legales mensuales vigentes, necesarios para que el proceso se tramite, en primera instancia, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.



Por consiguiente, el competente para conocer privativamente y en primera instancia del presente proceso es el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, conforme con el numeral 4 del artículo 152 del CPACA.

Por consiguiente, la Sala revocará la decisión apelada.

Por lo expuesto, la Sala,

#### **RESUELVE**

**Primero:** Revócase la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala Unitaria, de declarar probada la excepción de falta de competencia.

**Segundo:** En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen para que continúe con el trámite del proceso.

**Notifíquese y cúmplase.**

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**