

846

**PROCEDIMIENTOS
CONSTITUCIONAL
Y CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO
EN MATERIA TRIBUTARIA**

JAIME ABELLA ZÁRATE



BOGOTÁ • MÉXICO D.F. • BUENOS AIRES • CARACAS • LIMA • SANTIAGO • MIAMI

ÍNDICE GENERAL

PRESENTACIÓN	xvii
--------------------	------

CAPÍTULO I

Funciones tributarias de las tres ramas del poder público

1. NORMAS SUSTANCIALES	1
2. RAMA LEGISLATIVA	3
2.1. La competencia	3
2.2. Los límites	5
2.3. Limitaciones por la forma	7
2.4. Trámite legislativo	10
2.5. Jurisprudencia sobre vicios de forma	12
2.6. Limitaciones por el fondo	13
2.6.1. Límites al legislador ordinario	13
2.6.2. Límites al legislador extraordinario	21
3. RAMA EJECUTIVA	23
3.1. El presupuesto nacional	23
3.2. La competencia del Presidente de la República	25
3.3. La potestad reglamentaria y otros medios	25
3.4. La competencia de las entidades territoriales	28
4. RAMA JUDICIAL	31
4.1. Finalidades	31
4.2. Distribución de competencias	32
4.2.1. A la Corte Constitucional	33
4.2.2. Al Consejo de Estado	34

5.	NORMAS PROCEDIMENTALES DE CADA RAMA	35
5.1.	Rama legislativa	36
5.2.	Rama ejecutiva	37
5.3.	Rama jurisdiccional	37
6.	EL DERECHO DE PETICIÓN COMO FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LOS PROCEDIMIENTOS	38
6.1.	La ciudadanía, fundamento de las acciones públicas	40
7.	NOTAS SOBRE EL CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD	41
7.1.	Por parte de la Corte Constitucional	42
7.2.	Por parte del Consejo de Estado	43
7.3.	Por los funcionarios administrativos	44
7.4.	Por los particulares en general	45

CAPÍTULO II

La jurisdicción constitucional

1.	LA CORTE CONSTITUCIONAL	48
1.1.	Principales antecedentes	48
1.2.	Competencia actual	49
1.3.	El proceso de constitucionalidad	50
1.3.1.	Procedimiento ante la Corte Constitucional	50
1.3.2.	El Decreto 2067 de 1991	53
1.3.3.	La Ley Estatutaria de la Administración de Justicia Ley 270 de 1996	53
2.	EL CONSEJO DE ESTADO	57
2.1.	Competencia	57
2.2.	Procedimiento	58
2.3.	La acción de nulidad por inconstitucionalidad	59
3.	LOS JUECES DE TUTELA	61

CAPÍTULO III

Mecanismos para el control de constitucionalidad

1.	EL DECRETO 2067 DE 1991 Y EL REGLAMENTO DE LA CORTE	63
2.	EL REGLAMENTO INTERNO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL	67

3.	LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD	67
3.1.	Naturaleza	68
3.2.	Titulares	68
3.3.	Objeto	69
3.4.	Términos	76
3.5.	La demanda y sus requisitos	77
3.6.	Cosa juzgada y competencia	80
3.7.	El trámite parlamentario de las leyes	87
3.8.	El trámite del proceso	90
4.	EL CONTROL DE OFICIO	93
4.1.	Proyectos de leyes ordinarias	94
4.2.	Proyectos de leyes estatutarias	95
4.3.	Los decretos de estados de excepción	95
4.4.	Leyes aprobatorias de tratados	97
5.	OTROS ASPECTOS PROCESALES	98
5.1.	Impedimentos y recusaciones	98
5.2.	Nulidades	99
5.3.	Acumulación de procesos	99
5.4.	Conflictos de competencia con otras jurisdicciones	99
5.5.	Recursos	100
5.6.	Las pruebas	100
6.	LOS FALLOS O SENTENCIAS	101
6.1.	Preliminares	101
6.2.	Elaboración y aprobación	101
6.3.	Clasificación	102
6.4.	Efectos generales	103
6.5.	Efectos particulares	104
6.6.	Efectos en el tiempo	105
6.7.	Incidencia política de los fallos de constitucionalidad	107
7.	LA ACCIÓN DE TUTELA	109
7.1.	Jueces competentes	113
7.2.	Titular	114

7.3. Objeto	114
7.4. La tutela como mecanismo transitorio	117
7.5. La solicitud	118
7.6. El trámite	118
7.7. Aplicación en materia de impuestos	120
7.8. Tutelas relativas a impuestos y a otros casos afines	122
7.9. Tutela contra sentencias - Vías de hecho	125
7.10. Observaciones finales	129
8. EL CONTROL PRESIDENCIAL Y EL DE LOS GOBERNADORES	131
8.1. Control del Presidente	131
8.2. Control de los gobernadores	131
9. LA EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD	133

CAPÍTULO IV

El control de legalidad

1. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA	137
1.1. Antecedentes y evolución	137
1.2. Su objeto	139
1.3. Organización y funcionamiento	143
1.4. El Consejo de Estado	143
1.4.1. La Ley 954 de 2005	146
1.5. Los tribunales administrativos	147
1.6. Los juzgados administrativos	148
1.7. El ministerio público	149
1.8. Otros colaboradores	151
1.9. Desempeño actual en materia tributaria	151
2. EL CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	153
2.1. Antecedentes	153
2.2. División general del Código	154
2.2.1. La primera parte del Código	154
2.2.2. La segunda parte del Código	159

2.3. Fundamento de la diferencia de las dos partes del Código	160
2.4. Vinculación al Código de Procedimiento Civil	161
2.5. Modificaciones en materia tributaria	167
2.6. Conformación actual del Código	168
3. EL DERECHO DE ACCIÓN	174
3.1. Orígenes y evolución	174
3.2. Características del derecho de acción	176
4. LA PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	178
5. PARALELO ENTRE EL PROCEDIMIENTO GUBERNATIVO Y EL PROCESO JUDICIAL	180
5.1. De los procedimientos en general	180
5.2. El procedimiento gubernativo, en especial el tributario	185
5.3. El proceso contencioso administrativo	190
5.4. El procedimiento sancionatorio	192

CAPÍTULO V

La acción de nulidad o de simple nulidad

1. TITULARES	197
1.1. Oportunidad	198
1.2. Motivos	198
1.3. Objeto	199
1.4. La competencia	200
1.5. El procedimiento	201
1.6. Efectos. La cosa juzgada	202
1.7. Casos especiales de acción de nulidad	204
1.7.1. La acción de nulidad contra los conceptos oficiales	204
1.7.2. La acción contra actos derogados o sustituidos	207

CAPÍTULO VI

La acción de nulidad y restablecimiento del derecho

1. CONCEPTO GENERAL DE ESTA ACCIÓN	209
2. CARACTERÍSTICAS	212

3.	CUADRO COMPARATIVO DE LAS ACCIONES DE NULIDAD Y DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	213
4.	EVOLUCIÓN Y DISCUSIÓN SOBRE EL OBJETO DE ESTAS ACCIONES	214
4.1.	Sentencias del Consejo de Estado, años 1961, 1972 y siguientes	214
4.2.	Sentencias posteriores del Consejo de Estado	215
4.3.	La Sentencia C-426 de 2002 de la Corte Constitucional	216
4.4.	La sentencia del Consejo de Estado del 4 de marzo de 2003	219
5.	AUTONOMÍA DEL CONSEJO DE ESTADO	220
5.1.	Críticas a la Sentencia C-426 de 2002 de la Corte Constitucional	221
6.	PRECISIONES SOBRE LA ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, CASOS ESPECIALES	222
6.1.	La acción procede contra actos definitivos no contra los preparatorios	222
6.2.	Acción contra actos cumplidos	225
6.3.	Decisiones discrecionales	226
6.4.	Acción contra otros actos	226
7.	DE LA ACCIÓN CONTENCIOSA DE IMPUESTOS EN PARTICULAR	227
7.1.	Objeto	227
7.2.	La competencia	228
7.2.1.	Ajuste de cuantías	229
7.2.2.	Los intereses no se computan	230
7.2.3.	El valor de los impuestos discutidos	233
7.3.	El factor territorial	234
8.	EL PROCEDIMIENTO	236
9.	LA ACCIÓN O PROCESO DE LESIVIDAD	236
9.1.	Ámbito	237
9.2.	Titularidad	237
9.3.	Representación	238
9.4.	Notificaciones	239
9.5.	Competencia	240
9.6.	Agotamiento de la vía gubernativa	240
9.7.	Cauciones	240
9.8.	Caducidad	241
9.9.	Costas	242
9.10.	Perención	243

10.	LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	244
10.1.	Fundamento y condiciones	244
10.2.	Reproducción del acto suspendido o anulado	246
10.3.	Responsabilidad del funcionario	246
11.	LA EXCEPCIÓN DE ILEGALIDAD	247

CAPÍTULO VII

Condiciones de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho

1.	PRIMERA CONDICIÓN: AGOTAMIENTO DE LA VÍA GUBERNATIVA	249
1.1.	Origen del concepto	249
1.2.	El salto del recurso o la ‘demanda <i>per saltum</i> ’	251
1.3.	Vías del agotamiento	253
1.3.1.	Agotamiento por acto expreso	253
1.3.2.	Otras formas de agotamiento	266
1.3.3.	La revocatoria directa no agota la vía gubernativa	269
2.	SEGUNDA CONDICIÓN: LA OPORTUNIDAD	270
2.1.	Término de caducidad de la acción	270
2.1.1.	En la acción pública de nulidad	270
2.1.2.	En la acción de nulidad y restablecimiento del derecho	270
2.1.3.	En la acción de lesividad	273
3.	TERCERA CONDICIÓN: EL PAGO PREVIO O PRINCIPIO “ <i>SOLVE ET REPETE</i> ”	274
4.	CUARTA CONDICIÓN: LA PRUEBA DE LA NORMA LOCAL	279
5.	QUINTA CONDICIÓN: LA LLAMADA “DEMANDA EN FORMA”	281
6.	LOS PRINCIPALES ELEMENTOS DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	283
6.1.	La competencia	283
6.2.	Designación de las partes y sus representantes	284
6.3.	La pretensión procesal	288
6.4.	Pretensión según la acción	288
6.5.	Precisión de los actos demandables y de las pretensiones	289
6.6.	Acumulación de pretensiones y de procesos	290
6.7.	La exposición de los hechos	292
6.8.	Los fundamentos de derecho	292
6.9.	La petición de pruebas	294

6.10. La presentación de la demanda	294
6.10.1. Otros requisitos formales de la demanda	295
7. LA DEMANDA CON SUSPENSIÓN PROVISIONAL	297

CAPÍTULO VIII

El proceso

1. CONCEPTO Y ELEMENTOS ESENCIALES	299
1.1. El concepto general	300
1.2. Elementos del proceso	301
1.3. La protección al debido proceso	303
2. LAS ETAPAS DEL PROCESO	306
2.1. Terminación anticipada	306
2.1.1. La sentencia anticipada	306
2.1.2. El desistimiento	307
2.1.3. La conciliación	307
2.1.4. La perención	308
3. EL PROCESO ORDINARIO	309
3.1. La demanda	309
3.1.1. El trámite de la admisión de la demanda	310
3.1.2. La admisión de la demanda formalmente correcta	312
3.1.3. Notificación del auto admisorio	313
3.1.4. Recursos contra este auto	314
3.2. Demanda con solicitud de suspensión provisional	315
3.3. Prohibición de reproducir el acto suspendido	315
3.4. Aclaración o corrección de la demanda	316
4. LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA	316
5. LA ETAPA PROBATORIA	319
5.1. Trámite de la petición de pruebas	322
5.2. Las pruebas solicitadas por las partes	324
5.3. Las pruebas decretadas de oficio	325
5.4. Pruebas en la segunda instancia	326
5.5. Admisibilidad de los medios	327
5.6. Algunos aspectos probatorios	328
5.7. El Decreto 2651 de 1991 y la Ley 446 de 1998	330

5.8.	Algunos criterios de valoración de las pruebas	333
5.9.	Precisiones sobre la prueba documental	334
6.	DE LOS ALEGATOS FINALES O DE CONCLUSIÓN	336
6.1.	La audiencia pública	336
7.	ETAPA FINAL O FALLO	338
7.1.	Revisión final del expediente. Nulidades	338
7.2.	La sentencia	339
7.2.1.	Elaboración y adopción	339
7.2.2.	Clasificación	344
7.2.3.	La liquidación de los impuestos practicada por el juez	345
7.2.4.	Efectos de la Sentencia	346
7.2.5.	Las costas	347
7.2.6.	Notificación y ejecutoria	348
7.2.7.	La intangibilidad de la sentencia. Excepciones	350
7.2.8.	El error judicial. La responsabilidad	351
8.	LA SEGUNDA INSTANCIA	351
8.1.	El grado de consulta	352
8.2.	El recurso de apelación contra la sentencia	353
8.3.	Trámite de este recurso	354
8.4.	Competencia del juez de segunda instancia	357
8.5.	La apelación adhesiva	358
8.6.	Elaboración de la sentencia de segunda instancia	360
8.7.	Notificación y ejecutoria de la sentencia	360
8.8.	Cumplimiento de la sentencia	362

CAPÍTULO IX

Los recursos extraordinarios

1.	CONCEPTO GENERAL	365
2.	EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS EXTRAORDINARIOS EN NUESTRO CÓDIGO	365
2.1.	Establecimiento de estos recursos en el Decreto 01 de 1984	366
2.1.1.	Supresión del recurso de anulación	367
2.1.2.	Historia del recurso de súplica	367
2.2.	Recurso extraordinario de revisión	371
2.2.1.	El trámite de su interposición	372