



Bogotá, D. C.

Señor

José Leonardo Rodríguez Ariza

Calle 42 B No 52 -106

Correo electrónico: procesos.concursales@antioquia.gov.co

C. C. 91.017.942

Medellín – Antioquia



CONCEPTO

Radicado Solicitud	2024ER13868901
Descriptor general	Sanciones – prelación de créditos
Descriptores especiales	Concursales – insolvencia de personas naturales no comerciantes – sanciones tributarias – prelación de créditos
Problema jurídico	¿En los trámites concursales de insolvencia de personas naturales no comerciantes, se deben incluir las sanciones impuestas por una entidad territorial por la no declaración del impuesto vehicular como créditos de primera clase?
Fuentes formales	Código Civil; Ley 1564 de 2012; Decreto 192 de 2021; Resolución 3832 del 18 de octubre de 2019; Corte Constitucional. Sentencia C-272 de 2022. M. P. Jorge Enrique Ibáñez Najar; Corte Constitucional. Sentencia C-092 del 13 de febrero de 2002. M.P. Jaime Araujo Renteria; Oficio 220-157862 del 11 de agosto de 2020 Superintendencia de Sociedades

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA:

Esta Dirección Jurídica ha recibido su solicitud dirigida a que se emita concepto jurídico en el que se determine si en los trámites concursales de insolvencia de personas naturales no comerciantes, se deben incluir las sanciones impuestas por una entidad territorial por la no declaración del impuesto vehicular, como créditos de primera clase.

CONSIDERACIONES:

Con el propósito de resolver el interrogante planteado se procederá a abordar las inquietudes y exponer las consideraciones de esta Dirección Jurídica en los siguientes acápite: 1) Se expondrá el trámite de insolvencia de personas naturales no comerciantes; 2) la prelación de créditos; 3) clasificación de las sanciones por el incumplimiento del deber formal de pagar impuestos dentro de la prelación de créditos y 4) conclusiones.

1. Trámite de Insolvencia de personas naturales no comerciantes

El procedimiento para el trámite de insolvencia de personas naturales no comerciantes se encuentra descrito en el artículo 531 y siguientes del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), con el propósito de brindar a tales sujetos, que cumplen con los presupuestos de insolvencia señalados en el artículo 538¹, la oportunidad de:

¹ Artículo 538. Supuestos de Insolvencia. Para los fines previstos en este título, se entenderá que la persona natural no comerciante podrá acogerse a los procedimientos de insolvencia cuando se encuentre en cesación de pagos.

1. Negociar las deudas a través de un acuerdo con sus acreedores para obtener la normalización de sus relaciones crediticias.
2. Convalidar los acuerdos privados a los que llegue con sus acreedores.
3. Liquidar su patrimonio, procedimiento que se ejecuta ante los juzgados civiles municipales, que tienen la competencia para conocer de estos procedimientos.

Según lo dispuesto en el artículo 533 del mencionado código, serán los centros de conciliación del lugar del domicilio del deudor, expresamente autorizados por el Ministerio de Justicia y del Derecho, los competentes para conocer de los procedimientos de negociación de deudas y convalidación de acuerdos de la persona natural no comerciante.

Por su parte, el artículo 553 de la misma norma, sobre las reglas a las cuales estará sujeto el acuerdo de pago que surge en el trámite de insolvencia de las personas naturales no comerciantes que se acojan a esta figura, en su numeral 8 señaló lo siguiente:

Artículo 553. Acuerdo de Pago. El acuerdo de pago estará sujeto a las siguientes reglas:
(...)

8. Respetará la prelación y privilegios señalados en la ley y dispondrá un mismo trato para todos los acreedores que pertenezcan a una misma clase o grado.

Así las cosas, las acreencias que se presentan para ser atendidas dentro del trámite de insolvencia de personas naturales no comerciantes se encuentran sujetas al orden de prelación de créditos dispuesta en la ley.

2. De la prelación de Créditos

La prelación de créditos como figura jurídica, ha sido definida por la Corte Constitucional² como: *[...]el conjunto de reglas que determinan el orden y la forma en que debe pagarse cada uno de ellos. Se trata entonces de una institución que rompe el principio de igualdad jurídica de los acreedores, de modo que debe ser interpretada restrictivamente, ya que no hay lugar a decretar preferencias por analogía; sólo existen aquellas expresamente contempladas en la ley.*

La prelación de créditos se encuentra regulada en el Código Civil y tiene como propósito fijar el orden en que se deben atender las acreencias cuando concurren varios acreedores, de tal manera que el deudor atienda primero los créditos que gozan de preferencia. Las cuatro primeras clases tienen preferencia y la quinta clase agrupa los créditos cuyo pago depende del remanente, una vez sean cancelados los anteriores.

El artículo 2495 del Código Civil relaciona los créditos de primera clase dentro de los cuales se encuentran los créditos del fisco y los de las municipalidades, así:

Artículo 2495. Créditos De Primera Clase. *La primera clase de crédito comprende los que nacen de las causas que en seguida se enumeran:*

(...)

Estará en cesación de pagos la persona natural que como deudor o garante incumpla el pago de dos (2) o más obligaciones a favor de dos (2) o más acreedores por más de noventa (90) días, o contra el cual cursen dos (2) o más procesos ejecutivos o de jurisdicción coactiva. En cualquier caso, el valor porcentual de las obligaciones deberá representar no menos del cincuenta (50%) por ciento del pasivo total a su cargo. Para la verificación de esta situación bastará la declaración del deudor la cual se entenderá prestada bajo la gravedad del juramento.

² Corte Constitucional. Sentencia C-092 del 13 de febrero de 2002. M.P. Jaime Araujo Rentería.

6. Los créditos del fisco y los de las municipalidades por impuestos fiscales o municipales devengados.

El numeral citado, diferencia dos tipos de créditos: los fiscales y los de las municipalidades por impuesto fiscales o municipales devengados.

Respecto al alcance de estos dos tipos de crédito, la Superintendencia de Sociedades a través de Oficio 220-157862 del 11 de agosto de 2020, expuso:

El numeral 6 del artículo 2495 del Código Civil dice: “Lo créditos del fisco y los de las municipalidades por impuestos fiscales o municipales devengados”. La norma es clara: indica dos acreedores –el fisco y las municipalidades-, y señala la naturaleza de los créditos –por impuestos fiscales o municipales devengados-. No fue este operador sino el legislador quien definió el tipo especial de crédito que tiene preferencia general en primera clase. Fue el legislador quien distinguió y no dispuso que fueran todos los créditos del fisco y las municipalidades, sino solo aquellos que correspondan a impuestos devengados. Y tanto distinguió el legislador, que en cuarta clase incluyó otro tipo de crédito del fisco, el que tenga contra recaudadores, administradores y rematadores de rentas y bienes fiscales (artículo 2502 c.c.)

De lo señalado por la Superintendencia sobre el numeral 6 del artículo 2495 del Código Civil vale la pena resaltar:

- 1) La norma dos acreedores: el fisco y las municipalidades.
- 2) Señala la naturaleza de los créditos: por impuestos fiscales o municipales devengados.
- 3) Corresponde al legislador distinguir los tipos de créditos que tienen preferencia.
- 4) Fue el legislador el que determinó que no fueran todos los créditos del fisco y las municipalidades, sino solo a aquellos que corresponden a impuestos devengados.

A partir de lo expuesto, se concluye que los créditos que abarca el numeral 6 del artículo 2495 corresponde a impuestos devengados por cuanto otro tipo de créditos del fisco serán los incluidos en cuarta clase señalados en el artículo 2502³ del Código Civil que serán a aquellos que se tengan contra recaudadores, administradores y rematadores de rentas y bienes fiscales o los que sin tener ninguna distinción, harán parte de la quinta clase, que comprende los créditos que no gozan de preferencia.

3) Clasificación de las sanciones por el incumplimiento del deber formal de pagar impuestos dentro de la prelación de créditos

Para poder determinar a qué clase de crédito corresponden las sanciones por el incumplimiento de los deberes sustanciales o formales en materia de impuestos, se requiere establecer la naturaleza de las sanciones. Para ello se citará un pronunciamiento de la Corte Constitucional⁴ que diferencia las obligaciones sustanciales, formales y las sanciones, así:

104. En *primer* lugar, aunque las obligaciones y las sanciones tributarias están orientadas al cumplimiento del deber de contribuir previsto en el artículo 95.9 superior, y su diseño hace parte del amplio margen de configuración legislativa en materia tributaria, la Constitución prevé condiciones

³ Artículo 2502. Créditos de Cuarta Clase. La cuarta clase de créditos comprende:

1. Los del fisco contra los recaudadores, administradores y rematadores de rentas y bienes fiscales.

[...]

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-272 de 2022. M. P. Jorge Enrique Ibáñez Najar

de validez diferentes para unas y otras. [...]

105. En consecuencia, aunque las tres se originan en el deber de contribuir, el Legislador tiene limitaciones diferentes para cada una de ellas. En las obligaciones sustanciales, debe definir los elementos esenciales del tributo con sujeción a los principios de legalidad, certeza y claridad en materia tributaria. En las obligaciones formales, debe describir correctamente el alcance de la obligación de hacer o de no hacer. Por último, en las sanciones, debe respetar los elementos esenciales de los tipos sancionatorios en materia administrativa.

106. *Segundo*, la obligación sustancial se perfecciona cuando ocurre el hecho generador definido en la ley, es independiente a la voluntad del contribuyente y, se causa por el ministerio de la ley. Las obligaciones formales también se causan con el hecho generador, o bien con el cumplimiento de las condiciones fijadas en la ley para generar el deber de informar en cabeza de los contribuyentes o de los terceros. Las sanciones tributarias, en contraste, tienen como origen el incumplimiento una obligación sustancial o formal por parte del contribuyente, que causa un daño al erario y a la administración tributaria respectivamente. Las sanciones dependen entonces, de una acción u omisión por parte del contribuyente con posterioridad al nacimiento de la obligación tributaria. Además, están encaminadas a reparar el daño que la acción u omisión del contribuyente genera sobre la Administración Tributaria, sea en términos de recaudo o en el entorpecimiento de sus funciones. (Subrayado fuera del texto)

A partir de lo expuesto, es viable afirmar que si bien las obligaciones formales, las sustanciales y las sanciones tienen un origen común en el deber de contribuir; las sanciones tienen una naturaleza diferente a la obligación tributaria, pues la sanción se deriva del incumplimiento de tales deberes.

Además, las sanciones están encaminadas a reparar el daño que la acción u omisión del contribuyente genera sobre la Administración Tributaria, sea en términos de recaudo o en el entorpecimiento de sus funciones.

Adicionalmente, en el artículo 3 del Decreto Distrital 192 de 2021, reglamentario del Decreto 714 de 1996, por el cual se compilan las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, que determina la composición del presupuesto anual del Distrito; en este artículo, sobre los ingresos corrientes se indicó que estos se clasifican en tributarios y no tributarios, y que los ingresos no tributarios comprenden las tasas y derechos administrativos, contribuciones, derechos por monopolios, multas, venta de bienes y servicios, y transferencias corrientes.

En la misma línea, en el anexo 1 correspondiente a “Ingresos entidades que hacen parte del presupuesto general de las entidades territoriales” de la Resolución 3832 del 18 de octubre de 2019⁵ actualizado por la Resolución 2662 del 23 de octubre de 2023⁶, las sanciones tributarias se clasifican como ingreso no tributario y se definen así:

Corresponde a los recursos recaudados por concepto de las penalidades pecuniarias relativas al incumplimiento de obligaciones tributarias. Las sanciones en materia tributaria surgen del poder punitivo del Estado, el cual busca hacer efectivas las responsabilidades de los contribuyentes en el marco de su poder impositivo. Estas sanciones se encuentran consignadas en el Título III Sanciones del Estatuto tributario y en las demás normas tributarias nacionales y territoriales. Entre las sanciones tributarias se encuentran, aquellas relativas al incumplimiento en la obligación de inscribirse en el RUT y obtención del NIT, sanciones tributarias por la extemporaneidad en la

⁵ Por la cual se expide el Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus Descentralizadas – CCPET.

⁶ Por la cual se actualizan los anexos de la Resolución No. 3832 del 18 de octubre de 2019, mediante la cual se expide el Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus Descentralizadas – CCPET

presentación de las declaraciones tributarias, sanciones tributarias por irregularidades en la contabilidad, entre otras. (Subrayado fuera de texto)

A partir de lo expuesto, aunque las sanciones se deriven del incumplimiento de obligaciones tributarias no tienen esa misma naturaleza y no hacen parte de la obligación tributaria, razón por la cual se les cataloga como ingresos de carácter no tributario.

Por lo tanto, son una obligación en sí misma, con una naturaleza particular. Así, las sanciones son créditos del fisco pero que no tienen asignada preferencia alguna, por cuanto el legislador no hizo ninguna distinción que permitiera determinar claramente que hagan parte de la primera clase, para el caso en comento, o cualquiera de las tres siguientes; en consecuencia, su graduación corresponde a la quinta clase como créditos quirografarios derivado de su no inclusión expresa en la lista de los créditos con preferencia, especial o general. Lo precedente, a tono con lo manifestado en el Oficio 220-157862 del 11 de agosto de 2020⁷ de la Superintendencia de Sociedades.

4. CONCLUSIONES:

A continuación, se procede a resolver los interrogantes planteados así:

¿En los trámites concursales de insolvencia de personas naturales no comerciantes, se deben incluir las sanciones impuestas por una entidad territorial por la no declaración del impuesto vehicular como créditos de primera clase?

A partir de lo expuesto en la parte considerativa, las sanciones de carácter tributario, no tienen asignada preferencia alguna, su graduación corresponde a quinta clase como quirografarios derivado de su no inclusión expresa en la lista de los créditos con preferencia, especial o general. En consecuencia, no se deben incluir las sanciones impuestas por una entidad territorial por la no declaración del impuesto vehicular como créditos de primera clase.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo y progresivo en el procedimiento de Asesoría Jurídica, por favor verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado. De no ser así, informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Cordialmente,

MARCELA GÓMEZ MARTÍNEZ
Directora Jurídica
radicaciónhaciendabogota@shd.gov.co

Proyectado por:	<i>Carol Murillo Herrera - profesional especializado SJH</i>
Revisado por:	<i>Vanesa Ruiz- asesora DJ</i>

⁷ “[...]Ciertamente, a la luz de lo anteriormente definido por la Delegatura para Procedimientos de Insolvencia, los créditos del fisco por concepto de sanciones no tienen asignada preferencia alguna y su graduación corresponde a créditos de quinta clase, como quirografarios.[...]”