



SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA 20-09-2019 05:36:07

AL Contestar Cite Este Nr.:2019IE25657 O 1 Fol:4 Anex:0

ALCALDÍA MAYOR

DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARIA DE HACIENDA

ORIGEN: Sd:222 - DESPACHO DEL DIRECTOR JURÍDICO/PAZOS GALIN

DESTINO: OFICINA DE CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO/CLAVIJO RA

ASUNTO: FIRMEZA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS TRIBUTARIOS

OBS:

Bogotá, D. C.

Doctor  
SORAYA CLAVIJO RAMÍREZ  
Jefe de la Oficina de Control Disciplinario Interno  
Secretaría Distrital de Hacienda  
Carrera 30 N° 25-90  
NIT: 899.999.061-9  
Ciudad

### CONCEPTO

Referencia	Cordis 2019IE25168
Descriptor general	Impuestos y Cobro Coactivo
Descriptor especiales	Firmeza de los actos administrativos tributarios, solicitud de revocatoria directa.
Problema jurídico	¿La solicitud de revocatoria directa del título ejecutivo impide el impulso de cobro coactivo?
Fuentes formales	Ley 1437 de 2011, Estatuto tributario Nacional, Decreto Distrital 807 de 1999 Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 5 de mayo de 2016. Ra 73001-23-31-000-2007-00647-01(20292). C.P. Jorge Octavio Ramirez Ramirez

### IDENTIFICACIÓN CONSULTA

La jefe de la oficina de control disciplinario Interno de la Secretaría de Hacienda solicita pronunciamiento y aclaración por parte de la Dirección Jurídica de la Secretaría de Hacienda respecto a los pronunciamientos de la Subdirección Jurídica Tributaria en el concepto con Cordis 2018EE13497 del 24 de marzo de 2018 y concepto con Cordis 2019EE13497 del 8 de febrero de 2019, en los cuales se infiere que un acto administrativo tributario, con fundamento en el cual se adelanta el proceso de cobro, no puede considerarse en firme hasta tanto no se resuelva la solicitud de revocatoria directa.

Por su relevancia para el presente asunto, se citan los apartes de los mencionados conceptos que son objeto de revisión por parte de este Despacho:

En el primer concepto referido se señala lo siguiente:

*“Como se señaló en líneas anteriores, las consecuencias más significativas y que constituyen una posición institucional, amparada en el marco jurídico aplicable para el caso concreto, es que, hasta que no se tenga una decisión en firme, es decir, que los actos oficiales que dieron como consecuencia la expedición del mandamiento de pago, entre ellos, **la Liquidación Oficial de Revisión, se encuentren en discusión por vía de los recursos dispuestos para tal fin, no es posible proceder a la ejecución del mencionado mandamiento, situación que en el caso de la revocatoria dispondrá del término de un (1) año contado a partir de la solicitud elevada en debida forma, por parte***

Carrera 30 No. 25-90  
Código Postal 111311  
PBX: (571) 336 5000  
Información: Línea 195  
www.haciendabogota.gov.co  
contactenos@ehd.gov.co  
Nit: 899 999 061-9  
Bogotá, Distrito Capital – Colombia



BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

*del contribuyente, so pena de presentarse el silencio administrativo positivo a favor del solicitante". (resaltado fuera de texto)*

Adicionalmente, en el concepto del 8 de febrero del 2019 se expone lo que sigue:

**"La existencia de un recurso que ataque la legalidad no permite constituir la firmeza de un acto, por lo que no existiría título ejecutivo que, valga el pleonismo, se ejecute. Por lo que se refuerza aun mas el argumento señalado que no es posible impulsar el proceso de cobro si de promedio existe una discusión en la legalidad del título ejecutivo"**.

Ahora bien, la discusión de **legalidad de un título ejecutivo puede darse** en el escenario de un recurso de reconsideración, o **incluso en el marco de la revocatoria directa**. (...)

*Por todo lo anterior, es de concluir que cuando existan discusiones, o estudios sobre la legalidad de un acto administrativo no es posible impulsar el proceso de cobro coactivo" (resaltado fuera de texto)*

La dirección jurídica, con fundamento en el literal d y e del artículo 50 del Decreto 601 de 2014, se permite emitir concepto sobre el asunto, en razón a que es necesario "fomentar la unidad doctrinal en la aplicación e interpretación de normas relacionadas con la Hacienda Pública teniendo en cuenta el ordenamiento jurídico vigente".

## CONSIDERACIONES

Se considera que las conclusiones transcritas de los conceptos de la Dirección Jurídica Tributaria no tienen fundamento legal, jurisprudencial ni doctrinal y por lo tanto, no deben tenerse como criterio jurídico de la Secretaría Distrital de Hacienda.

Por lo anterior, se procede a fijar un nuevo criterio, de conformidad con las razones que a continuación se exponen:

### 1. Firmeza de los actos administrativos

La Ley 1437 de 2011, CPACA, señala sobre la firmeza de los actos administrativos en general, lo siguiente:

*Artículo 87. Firmeza de los actos administrativos. Los actos administrativos quedarán en firme:*

- 1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.*
- 2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.*
- 3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.*

En concordancia con lo anterior, el artículo 829 del Estatuto Tributario Nacional dispone:



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

*Artículo 829. Ejecutoria de los actos. Se entienden ejecutoriados los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo:*

1. Cuando contra ellos no proceda recurso alguno.
2. Cuando vencido el término para interponer los recursos, no se hayan interpuesto o no se presenten en debida forma.
3. Cuando se renuncie expresamente a los recursos o se desista de ellos, y
4. Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso.

Siguiendo al tratadista Luis Enrique Berrocal Guerrero<sup>1</sup>, el primer numeral de cada disposición citada se refiere a aquellas situaciones en las que el legislador (o quien ostente la potestad reglamentaria) señala expresamente que contra determinados actos no proceden recursos. En ese sentido, se entiende que un acto se encuentra en firme desde el día siguiente a su notificación, comunicación o publicación según el caso, cuando ante estos no existan recursos que se puedan interponer en sede administrativa.

Ahora bien, cuando existan recursos en sede administrativa (anteriormente llamada vía gubernativa) la firmeza del acto se adquiere si estos no fueron interpuestos en tiempo, o cuando se decida de fondo sobre ellos si fueron interpuesto en términos.

## 2. Recursos contra liquidaciones oficiales en sede administrativa

El recurso de reconsideración es el único recurso de sede administrativa que el artículo 104 del Decreto Distrital 807 de 1993, modificado por el artículo 54 del Decreto Distrital 401 de 1999<sup>2</sup>, en concordancia con el artículo 720 del Estatuto Tributario Nacional, estableció para las liquidaciones oficiales:

*Artículo 720. Recursos contra los actos de la administración tributaria. Sin perjuicio de lo dispuesto en normas especiales de este Estatuto, **contra las liquidaciones oficiales**, resoluciones que impongan sanciones u ordenen el reintegro de sumas devueltas y demás actos producidos, en relación con los impuestos administrados por la Unidad Administrativa Especial Dirección General de Impuestos Nacionales, procede el Recurso de Reconsideración.*

<sup>1</sup> Berrocal Guerrero, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo, sexta edición. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional, 2014. p. 470.

<sup>2</sup> Artículo 54º.- *Recursos de Reconsideración.* El inciso 1 del artículo 104 del Decreto 807 de 1993 quedará así: "Sin perjuicio de lo dispuesto en normas especiales del presente Decreto y en aquellas normas del Estatuto Tributario Nacional a las cuales se remiten sus disposiciones, contra las liquidaciones oficiales, las resoluciones que aplican sanciones y demás actos producidos por la administración tributaria distrital, procede el recurso de reconsideración el cual se someterá a lo regulado por los artículos 720, 722 a 725, 729 a 734 del Estatuto Tributario Nacional".



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

***El recurso de reconsideración, salvo norma expresa en contrario, deberá interponerse ante la oficina competente, para conocer los recursos tributarios, de la Administración de Impuestos que hubiere practicado el acto respectivo, dentro de los dos meses siguientes a la notificación del mismo.***

*Cuando el acto haya sido proferido por el Administrador de Impuestos o sus delegados, el recurso de reconsideración deberá interponerse ante el mismo funcionario que lo proferió.*

Así las cosas, se entenderá que los actos administrativos tributarios a los que se refiere el citado artículo adquirirán firmeza cuando no se interponga el recurso de reconsideración dentro de los términos previstos o cuando una vez interpuesto, la administración tributaria haya decidido sobre este recurso.

La razón por la cual, se entiende que el acto no está en firme hasta tanto no se resuelva el respectivo recurso de sede administrativa, es que, de acuerdo con el artículo 79 del CPACA, los recursos se tramitan en el efecto suspensivo<sup>3</sup>.

### 3. Revocatoria directa

La solicitud de revocatoria directa no se considera un recurso de sede administrativa o la vía gubernativa, por tanto, no tiene la facultad de evitar que el acto administrativo adquiera firmeza, ni de agotar la sede administrativa o la vía gubernativa. En tal sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional en sentencia T-072 de 2007:

*"Por tanto, la vía gubernativa en materia tributaria está comprendida por el recurso de reconsideración, de forma que la misma se entiende agotada al cuando el recurso interpuesto se decide o cuando se vence el término de ejecutoria del acto administrativo sin que se hubiera interpuesto el recurso de reconsideración.*

*El recurso de reconsideración es diferente a la solicitud de revocatoria directa, cuya procedencia se encuentra supeditada a que no se hayan interpuesto los recursos de la vía gubernativa y cuya interposición no tiene la entidad de agotar la vía gubernativa".*

Por otra parte, el artículo 111 del Decreto 807 de 1993 dispone que la revocatoria directa procede siempre y cuando se haga dentro de los dos años siguientes a la ejecutoria del acto administrativo, es decir, desde cuando adquiere firmeza el acto<sup>4</sup>:

Artículo 111º.- *Revocatoria Directa.* Contra los actos de la administración tributaria distrital procederá la revocatoria directa prevista en el Código Contencioso Administrativo, siempre y cuando no se hubieren interpuesto los recursos por la vía gubernativa, o cuando

<sup>3</sup> Igual que sucedía bajo la vigencia del anterior código. Véase el artículo 55 del Decreto 01 de 1984.

<sup>4</sup> Señala la Corte Constitucional en sentencia C-069 de 1995: "La fuerza ejecutoria de los actos administrativos, es decir, su ejecutividad, depende entonces de dos aspectos fundamentales: la presunción de legalidad del acto administrativo, siempre que no haya sido desvirtuada, y su firmeza, que se obtiene según el artículo 62 del Decreto 01 de 1984, cuando contra los actos administrativos no proceda ningún recurso, o los recursos interpuestos se hayan decidido, o no se interpongan recursos o se renuncie expresamente a ellos, o cuando haya lugar a la perención, o se acepten los desistimientos".



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

interpuestos hubieren sido inadmitidos, y siempre que se ejercite dentro de los dos años siguientes a la **ejecutoria del correspondiente acto administrativo**. (Resaltado fuera de texto)

Adicionalmente, la solicitud de revocatoria directa tampoco impide adelantar las labores de cobro, ni cuestiona el carácter de título ejecutivo del acto administrativo. Tal como lo establece el artículo 829 – 1 del Estatuto Tributario:

*Artículo 829-1. Efectos de la revocatoria directa. Artículo adicionado por el artículo 105 de la Ley 6 de 1992. El nuevo texto es el siguiente: En el procedimiento administrativo de cobro, no podrán debatirse cuestiones que debieron ser objeto de discusión en la vía gubernativa.*

*La interposición de la revocatoria directa o la petición de que trata el artículo 567, no suspende el proceso de cobro, pero el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo. (Resaltado fuera de texto)*

Es clara entonces tal disposición, al señalar que la solicitud de revocatoria directa solo afecta el proceso de cobro evitando que se llegue al remate, acto para el cual si se requiere un pronunciamiento definitivo.

En concordancia con lo dispuesto en la norma tributaria, desde la década de los 90, el Consejo de Estado ha señalado que la interposición de solicitud de revocatoria directa no tiene como efecto la suspensión de la firmeza del acto administrativo, ni el cuestionamiento de su carácter de título ejecutivo:

Así, en sentencia hito del 10 de marzo de 1995, la Sección Cuarta del Consejo de Estado sentó las bases sobre los efectos de la Revocatoria Directa en el marco de los procesos Tributarios y de cobro, tal como a continuación se transcribe:

***“Ni la petición de la revocatoria directa, ni la decisión que sobre ella recaiga tiene la virtualidad de suspender la firmeza del acto administrativo o de restarle ejecutoriedad pues, como se deduce de los artículos 71 y 72 de Código Contencioso Administrativo, ésta procede en cualquier tiempo, con relación a actos en firme o aún cuando se haya acudido a los Tribunales Contencioso Administrativos siempre que no se haya dictado auto admisorio de la demanda.***

***Entonces no es válida la afirmación de la apoderada de la demanda en el sentido de que esta acción suspende la ejecutoriedad del acto administrativo y que esta sólo viene a cumplirse con la decisión que recaiga el resolver la revocatoria, porque de ser así carece de sentido que la ley se refiere a su procedencia sobre actos administrativos que se encuentran en firme y más aún que provea que ni su petición ni la decisión que sobre ella recaiga, reviven los términos legales para el ejercicio de la acción contenciosa. Si fuera cierto que la decisión que recae en la revocatoria es la que da firmeza al acto administrativo y la que agota la vía gubernativa, sólo desde su notificación empezaría a correr el término de caducidad, conclusión esta que es claramente contraria a la ley, por lo que es inadmisibles.***

Carrera 30 No. 25-90  
Código Postal 111311  
PBX: (571) 338 5000  
Información: Línea 195  
[www.haciendabogota.gov.co](http://www.haciendabogota.gov.co)  
[contactenos@chi.gov.co](mailto:contactenos@chi.gov.co)  
Nº. 899.998 061-9  
Bogotá, Distrito Capital – Colombia



BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS 5



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Adicionalmente, el Estatuto tributario en el artículo 818 no contempla dentro de la circunstancia que interrumpe el término de la acción de cobro la revocatoria directa y por el contrario es claro el artículo 829-1 inciso 2° cuando predica que la interposición de la revocatoria directa no suspende el proceso de cobro pero que el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo.

**Constituye entonces un contrasentido decir que la interposición de la revocatoria o la decisión que en ella recaiga, restan firmeza al título ejecutivo porque si así fuera no podría la Administración iniciar el cobro coactivo por ausencia del acto administrativo ejecutoriado**<sup>5</sup>. (Resaltado fuera de texto)

Dentro de tal línea jurisprudencial, recientemente, el Consejo de Estado ha reiterado la posición mencionada, con las siguientes palabras:

2.2.2.1. Si bien es cierto que el 25 de julio de 2006, la sociedad solicitó la revocatoria directa contra la liquidación oficial de revisión y, que la misma fue resuelta por la Administración modificando parcialmente el acto liquidatorio en el sentido de levantar la sanción por inexactitud, **esa circunstancia no desconoce la firmeza del acto administrativo.**

**En efecto, la revocatoria directa a solicitud de parte es un mecanismo procesal que puede cumplirse en relación con actos en firme, diferente al de los recursos típicos de las actuaciones administrativas**<sup>6</sup>. (Resaltado fuera de texto)

Así las cosas, es claro que la jurisprudencia administrativa nacional ha considerado que la solicitud de revocatoria, y aún la revocatoria parcial de algún acto no minan la firmeza, ni la ejecutoriedad o ejecutividad del acto primigenio.

## CONCLUSIONES

De conformidad con lo expuesto, se revoca la doctrina adoptada por la Subdirección Jurídica Tributaria el 8 de febrero de 2019, radicada con el CORDIS 2019EE13497.

En su lugar se establece que la solicitud de revocatoria directa tendrá como efecto lo establecido en el artículo 829-1 del Estatuto Tributario Nacional, por lo tanto, no cuestiona su carácter de título ejecutivo, no interrumpe el proceso de cobro salvo el procedimiento de remate, ni resta firmeza a los actos administrativos tributarios a los que se refiere el artículo 720 del Estatuto Tributario Nacional y el artículo 104 Decreto Distrital 807 de 1993, modificado por el artículo 54 del Decreto Distrital 401 de 1999.

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 10 de marzo de 1995. Rad. 5939. C.P.: Jaime Abella Zarate.

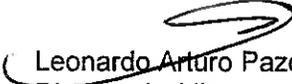
<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 5 de mayo de 2016. Rad. 73001-23-31-000-2007-00647-01(20292). C.P. Jorge Octavio Ramirez Ramirez.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Solamente la interposición del recurso de reconsideración tiene la virtud de evitar que acto de liquidación oficial adquiera firmeza, mientras se resuelve de manera definitiva, esto en virtud del efecto suspensivo en el que se tramita.

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

  
Leonardo Arturo Pazos Galindo  
Director Jurídico

Revisó: Clara Lucia Morales Posso  
Proyectó: Sebastián Morillo

