

Memorando Concepto 1235

FECHA: 11 de abril de 2016
PARA: Subdirectora de Determinación
DE: Subdirector Jurídico Tributario
ASUNTO: Solicitud de concepto 2016IE3918
TEMA: Procedimiento
SUBTEMA: Revocatorias de Oficio

De conformidad con los literales e. y f. del artículo 31 del Decreto No. 601 de 2014, corresponde a esta Subdirección la interpretación general y abstracta de las normas tributarias distritales garantizando la unidad doctrinal y el principio de seguridad jurídica en la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá -DIB-.

CONSULTA

La Subdirección de Determinación de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá, manifiesta que existen dos términos en materia de revocatorias directas de actos administrativos de carácter tributario, el artículo 111 del Decreto Distrital 807 de 1993 y el artículo 95 del CPACA, en relación con esta tesis consultan:

“¿Entenderíamos que a las solicitudes de revocatoria de los contribuyentes se les aplicaría el término regulado en el Artículo 111 del Decreto Distrital 807 de 1993, mientras que a las revocatorias de oficio en las que no media solicitud del ciudadano, se les aplicaría el término del Artículo 95 del CPACA?”

RESPUESTA

La institución jurídica de la Revocatoria Directa en Colombia, ha sido concebida por el ordenamiento legal desde la expedición del Decreto Ley 2733 de 1959 en su artículo 21 y posteriormente en el Decreto Ley 01 de 1984 que reformó el Código Contencioso Administrativo, en sus artículos 69 al 74, hoy en día la ley 1437 de 2011 la recogió en su capítulo IX. Veamos:

“Decreto Ley 2733 de 1959 (...) Artículo 21.- Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido, o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

a) Cuando sea manifiesta su oposición con la Constitución o la ley;

b) Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él;

c) Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

Artículo 22.- La revocación podrá cumplirse en cualquier tiempo y en relación con providencias o actos ejecutoriados o que se hallen sometidos al control de los tribunales contencioso administrativo, siempre que en este último caso no se haya dictado sentencia definitiva.

Artículo 23.- Ni la petición de revocación de un acto, ni la providencia que sobre ella recaiga, reviven los términos legales para el ejercicio de las respectivas acciones contencioso-administrativas.

Artículo 24.- Cuando el acto administrativo haya creado una situación jurídica individual, o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular”.

“Decreto Ley 01 de 1984 (...) Artículo 69. Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.

2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.

3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

Improcedencia

Artículo 70. Improcedencia. No podrá pedirse la revocación directa de los actos administrativos respecto de los cuales el peticionario haya ejercitado los recursos de la vía gubernativa.

Oportunidad

Artículo 71. Modificado por el art. 1, Ley 809 de 2003. Oportunidad. La revocación podrá cumplirse en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme o aun cuando se haya acudido a los tribunales contencioso administrativos, siempre que en este último caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda.

Efectos

Artículo 72. Efectos. Ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga

revivirán los términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo.

Revocación de actos de carácter particular y concreto.

Artículo 73. *Revocación de actos de carácter particular y concreto. Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.*

Pero habrá lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.

Además, siempre podrán revocarse parcialmente los actos administrativos en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos, o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión.

Procedimiento para la revocación de actos de carácter particular y concreto

Artículo 74. *Procedimiento para la revocación de actos de carácter particular y concreto. Para proceder a la revocación de actos de carácter particular y concreto se adelantará la actuación administrativa en la forma prevista en los artículos 28 y concordantes de este código. En el acto de revocatoria de los actos presuntos obtenidos por el silencio administrativo positivo se ordenará la cancelación de las escrituras que autoriza el artículo 42 y se ordenará iniciar las acciones penales o disciplinarias correspondientes.*

El beneficiario del silencio que hubiese obrado de buena fe, podrá pedir reparación del daño ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo si el acto presunto se revoca”.

“Ley 1437 de 2011 (...) Artículo 93. Causales de revocación. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.

3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

Artículo 94. Improcedencia. *La revocación directa de los actos administrativos a solicitud de parte no procederá por la causal del numeral 1 del artículo anterior, cuando el peticionario haya interpuesto los recursos de que dichos actos sean susceptibles, ni en relación con los cuales haya operado la caducidad para su control judicial.*

Artículo 95. Oportunidad. *La revocación directa de los actos administrativos podrá cumplirse aun cuando se haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda.*

Las solicitudes de revocación directa deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de la solicitud.

Contra la decisión que resuelve la solicitud de revocación directa no procede recurso.

Parágrafo. *No obstante, en el curso de un proceso judicial, hasta antes de que se profiera sentencia de segunda instancia, de oficio o a petición del interesado o del Ministerio Público, las autoridades demandadas podrán formular oferta de revocatoria de los actos administrativos impugnados previa aprobación del Comité de Conciliación de la entidad. La oferta de revocatoria señalará los actos y las decisiones objeto de la misma y la forma en que se propone restablecer el derecho conculcado o reparar los perjuicios causados con los actos demandados.*

Si el Juez encuentra que la oferta se ajusta al ordenamiento jurídico, ordenará ponerla en conocimiento del demandante quien deberá manifestar si la acepta en el término que se le señale para tal efecto, evento en el cual el proceso se dará por terminado mediante auto que prestará mérito ejecutivo, en el que se especificarán las obligaciones que la autoridad demandada deberá cumplir a partir de su ejecutoria.

Artículo 96. Efectos. *Ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para demandar el acto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo.*

Artículo 97. Revocación de actos de carácter particular y concreto. *Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo,*

bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

Parágrafo. *En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa”.*

Corolario de lo anterior vemos que la facultad de revocatoria directa fue considerada como un mecanismo legal que permitiera a la administración la corrección de los errores que se han generado con la expedición de sus actos administrativos. No obstante la misma no se limita exclusivamente a la voluntad de la administración, sino que además se dio la posibilidad para que cualquier ciudadano pueda hacer uso de ella a través de una petición de parte.

En tal orden de ideas, la institución de la revocatoria directa consagrada en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es una figura bidimensional la cual funge como recurso extraordinario presentado por el ciudadano y a la vez opera como atribución o facultad de la administración para corregir los errores que eventualmente cometiera en el ejercicio de sus funciones administrativas.

Es así que se puede observar que en el Decreto 01 de 1984, no se establecía el término dentro del cual fuera posible hacer uso del denominado recurso extraordinario de revocatoria directa por cuanto la norma estatuyó que la revocación podría “cumplirse en cualquier tiempo”¹, situación que fue modificada en la Ley 1437 de 2011, en donde se indicó que los administrados pueden solicitar la revocatoria directa de los actos administrativos hasta antes de que “haya operado la caducidad para su control judicial”².

¹ **“Artículo 71. Modificado por el Art. 1, Ley 809 de 2003 Oportunidad.** La revocación directa podrá cumplirse en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme o aun cuando se haya acudido a los tribunales contencioso administrativos, siempre que en este último caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda.

En todo caso, las solicitudes de revocación directa de los actos administrativos de contenido general y las que se refieran a aquellos de contenido particular y concreto en relación con los cuales no se haya agotado la vía gubernativa o no se haya admitido la demanda ante los tribunales

En la Ley 1437 de 2011, contentiva del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se mantuvo la atribución de la administración de revocar sus propios actos administrativos conforme se había venido desarrollando desde la normatividad inicialmente expuesta al principio de este concepto.

Ahora bien, para desarrollar el tema de la revocatoria directa en materia tributaria en el Distrito, es preciso señalar el inciso 3 del artículo 2 de la Ley 1437 de 2011:

“Artículo 2°. Ámbito de aplicación. (...) Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, **sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales.** En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código”. (Subrayo y negrilla nuestros).

En aplicación de la cita anterior, es necesario precisar que para el Distrito en materia tributaria el procedimiento para hacer uso de la revocatoria directa está contemplado en el artículo 111 del D.D. 807 de 1993, adicionado por el artículo 111-1 del D.D. 422 de 1996 que a su vez fue adicionado por el artículo 55 del D.D. 401 de 1999. Veamos:

“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 interpuestos hubieren sido inadmitidos, y siempre que se ejercite dentro de los dos años siguientes a la ejecutoria del correspondiente acto administrativo. Adicionado mediante Artículo 111 Decreto 422 de 1996 y Artículo 55 Decreto 401 de 1999*

Artículo 111-1. Término para Resolver las Solicitudes de Revocatoria. *Las solicitudes de Revocatoria Directa deberán fallarse dentro del término de un año contado a partir de su petición en debida forma. Si dentro de éste término no se profiere decisión, se entenderá resuelta a favor del solicitante, debiendo ser declarado de oficio o a petición de parte el silencio administrativo positivo.*

contencioso administrativos dentro del término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los tres (3) meses siguientes a su presentación”.

² **“Artículo 94. Improcedencia.** La revocación directa de los actos administrativos a solicitud de parte no procederá por la causal del numeral 1 del artículo anterior, cuando el peticionario haya interpuesto los recursos de que dichos actos sean susceptibles, ni en relación con los cuales haya operado la caducidad para su control judicial”.

Parágrafo Transitorio.- Para las solicitudes de Revocatoria Directa pendientes de fallo, el término señalado en este artículo empezará a correr a partir del mes siguiente de la vigencia del decreto por el cual se adopta esta norma.

Artículo 55º.- Término para Resolver las Solicitudes de Revocatoria. El artículo 111-1 del Decreto 807 de 1993 quedará así:

“Artículo 111-1º.- Término para Resolver las Solicitudes de Revocatoria. Las solicitudes de Revocatoria Directa deberán fallarse dentro del término de un año contado a partir de su petición en debida forma. Si dentro de éste término no se profiere decisión, se entenderá resuelta a favor del solicitante, debiendo ser declarado de oficio o a petición de parte el silencio administrativo positivo”.

Así lo ha entendido el Consejo de Estado, Sección Tercera, en el Auto de Unificación del 13 de febrero de 2014, Expediente 48521, Consejero Ponente Enrique Gil Botero:

*“Como se desprende de las normas trascritas, existen tres criterios para solucionar los conflictos de normas: i) el criterio jerárquico o de primacía, según el cual la norma superior prima sobre la inferior (v.gr. la ley estatutaria del derecho de petición (vs) una la ley 1437 de 2011), ii) el criterio cronológico, que reconoce la prevalencia de la norma posterior sobre la anterior (v.gr. la ley 1437 de 2011 (vs) el Decreto – ley 01 de 1984), y **iii) el criterio de especialidad, según la cual la norma especial prima sobre la general, inclusive cuando esta última sea posterior (v.gr. la ley 1437 de 2011 (vs) la ley 1564 de 2012).**”*

Ahora bien, la norma especial es aquella que regula de manera particular y específica una situación, supuesto o materia concreta que, de no estar allí contenida, tendría que ser resuelta por las disposiciones más generales (v.gr. los temas tributarios).

Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido:

Ahora bien, con el objeto de contribuir a la solución de las contradicciones o antinomias que puedan presentarse entre las diferentes normas legales, las leyes 57 y 153 de 1887 fijaron diversos principios de interpretación de la ley, que en este caso pueden ser de recibo.

Entre los principios contemplados por las dos leyes mencionadas se encuentra el de que cuando en los códigos adoptados se halle disposiciones

incompatibles entre sí **“la disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general”** (numeral 1º del artículo 5º de la Ley 57 de 1887). Esta máxima es la que debe aplicarse a la situación bajo análisis: el Código Contencioso Administrativo regula de manera general el instituto de la revocación directa de los actos administrativos y el Estatuto Tributario se refiere a ella para el caso específico de los actos de carácter impositivo.

Además, como bien lo precisan los intervinientes, **el mismo Código Contencioso Administrativo establece que en materia procesal administrativa tendrá prelación las normas de carácter especial, como las del Estatuto Tributario.** Así lo determina el numeral 2º del artículo 1º del Código al señalar que *“los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se registrarán por éstas; en lo no previsto por ellas se aplicarán las normas de esta parte primera que sean compatibles”*³. (Subrayas y negrillas nuestras).

Determinado ya que existe una norma especial y un procedimiento preferente en materia tributaria para la Ciudad Capital en el uso de la revocatoria directa y, partiendo del hecho de que las normas procesales son de orden público, tal y como lo ha manifestado el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta dentro del proceso radicado con número 76001-23-31-000-2006-03365-01(18204), así:

“...Precisa la Sala:

El artículo 6º del Código de Procedimiento Civil prescribe que las normas procesales son de derecho público y de orden público y, por consiguiente, de obligatorio cumplimiento, por lo que, en ningún caso podrán ser derogadas, modificadas o sustituidas por los funcionarios o particulares, salvo autorización expresa de la ley.

En obediencia de la anterior disposición, los términos atinentes a todo procedimiento jurídico deben observarse estrictamente para preservar el debido proceso, so pena de incurrir en nulidades; ofrecer seguridad jurídica a la Administración y a los administrados, quienes de esta manera tienen certeza sobre la oportunidad en que pueden ejercer sus derechos de defensa y contradicción, sin que puedan ser vulnerados.

El respeto a los términos determinados legalmente opera como un principio estructural del funcionamiento de la Administración Pública.

³ Corte Constitucional, sentencia C-078 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes M.

Así como el administrado puede reclamar la nulidad de los actos administrativos cuando la autoridad tributaria ha pretermitido alguno de los plazos instituidos en favor de sus derechos de defensa y contradicción, por disposición legal la Administración puede extender los determinados en provecho suyo por el tiempo que ha sido fijado para, dentro de ellos, dictar los actos administrativos que corresponda.

No puede incumplirse ni interrumpirse un plazo perentorio establecido en las normas jurídicas para que la Administración ejerza una actividad determinada, ni puede renunciar a él por efectos de la actividad del contribuyente, pues ello ocasionaría un proceder cambiante de las autoridades, lo que acabaría con la certeza jurídica.

La fijación legal de un plazo perentorio ofrece certeza a las partes, en cuanto a la realización de los sucesivos actos procedimentales, con la consecuencia de que vencido el plazo correspondiente, no puede ya practicarse el acto respectivo...

En complemento de lo anterior, se cita un aparte del libro *“Instituciones del derecho administrativo en el nuevo código, una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011”*, el cual hace un análisis muy preciso de las revocatorias en materia tributaria, así:

“Revocación directa en materia tributaria

De conformidad con el artículo 736 del Estatuto Tributario, la revocación directa prevista en el Código Contencioso Administrativo, procede únicamente cuando no se hubieren interpuesto los recursos por la vía gubernativa, es decir que, como se explicó, corresponde -por regla general- al recurso de reconsideración. En igual forma, en el procedimiento administrativo regulado en la Ley 1437 de 2011, la revocación directa de los actos no procede cuando el peticionario haya interpuesto los recursos de que los actos sean susceptibles⁵.

Sin embargo, su trámite ante la Administración de Impuestos por parte del contribuyente es diferente al regulado en la Ley 1437 de 2011, pues la normativa tributaria tiene previsto un plazo de 2 años

para presentarla, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo⁶. En el nuevo Código, de conformidad con el artículo 95 CPACA, la oportunidad para solicitar la revocatoria está comprendida entre la ejecutoria del acto y la oportunidad para demandarlo, o si se presentó demanda, hasta la notificación del auto que la admita.

El artículo 738-1 del Estatuto Tributario prevé un término de 1 año contado a partir de la fecha de presentación de la solicitud en debida forma, para que el Administrador de Impuestos Nacionales decida la solicitud de revocatoria, mientras que el artículo 95 de la Ley 1437 de 2011 dispone un plazo de 2 meses siguientes a la presentación de la solicitud.

A diferencia de lo regulado en el artículo 96 de la Ley 1437 de 2011 en el que se señala expresamente que ni la petición de la revocación de un acto ni la decisión que sobre ella recaiga darán lugar a la aplicación del silencio administrativo, el artículo 738-1 del Estatuto Tributario dispone que si dentro del término de 1 año antes indicado no se profiere decisión, se entenderá resuelta a favor del solicitante, debiendo ser declarado de oficio o a petición de parte el silencio administrativo positivo”.

En este orden de ideas, huelga mencionar entonces que en el Sistema Jurídico Administrativo Colombiano existe la institución de la revocatoria directa como recurso extraordinario, el cual debe obedecer a requisitos y condiciones señaladas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; no obstante, y aplicando el principio de especialidad de la norma, para el tema tributario, como quedó descrito, existe la revocatoria directa bajo los requisitos y condiciones señalados en el Estatuto Tributario Nacional aplicable por remisión expresa que hace el Decreto Ley 1421 de 1993; es decir esta última revocatoria (la tributaria) es la aplicable a los actos administrativos expedidos dentro del procedimiento administrativo tributario, por lo que el término para su atención será el establecido en la misma norma tributaria.

Ahora bien, al margen de lo anterior queda la institución de la revocatoria directa como atribución de la administración, figura que se mantiene en la Ley 1437 como deber de la administración, indistintamente de tratarse de actos administrativos de índole general o especial.

Como quedó señalado la revocatoria puede tener origen en una actuación oficiosa de la administración,

⁴ Banco de la República, Consejo de Estado, Sala de Gobierno, “Instituciones del derecho administrativo en el nuevo código, una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011”, ISBN: 978-958-664-262-0 editorial: Banco de la República categoría: Derecho constitucional y administrativo año de edición: 2012-12-17

⁵ L.1437/11 Art. 94

⁶ Estatuto Tributario. Art. 737

sobre el particular, valga decir que nada obsta para que, si la administración encuentra que alguno de sus actos debe ser revocado por darse —a su juicio— alguna de las causales consagradas para ello en la ley, proceda a adelantar por su propia iniciativa los trámites encaminados al logro de tal propósito, pues es bien sabido que nadie está obligado a perseverar en su error y que las decisiones no ajustadas a derecho no tienen por qué atar de manera indefectible a quienes las han producido, igual, nada debe impedir que el afectado con una decisión equivocada de la administración pida, bajo ciertas condiciones, que ella sea retirada de la vida jurídica y que así se haga en efecto, siempre que se dé también alguna de aquellas causales.⁷

Tal atribución encuentra límites en la misma formulación de la norma habilitante al señalar en el artículo 93 de la ley 1437: que es DEBER de la autoridad revocar el acto cuando sea MANIFIESTA su oposición a la Constitución y a la ley.

Vale decir igualmente que la atribución revocatoria de la administración según el Capítulo IX del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no cuenta con un término legalmente señalado para ejercer tal deber, lo cual se explica dada la naturaleza misma de la atribución de la institución de la revocatoria. Ahora bien, en el dado caso en que existiese el ejercicio de un medio de control ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo la administración pierde la facultad hasta tanto no se haya notificado auto admisorio de la demanda, caso en el cual deberá estudiarse la denominada “oferta de revocatoria” contenida en el parágrafo del artículo 95 de la ley 1437.

En desarrollo de todo lo anterior, y en procura de la certeza jurídica de la Administración, frente al uso de la revocatoria directa, NO es legal ni procesalmente viable que una revocatoria directa a petición de parte NO cumpla con la ritualidad del procedimiento y se cree una instancia adicional al contribuyente, máxime si se tiene en cuenta que las normas procesales son de orden público y los derechos sustanciales no se ven menoscabados por las formas procesales, por cuanto la limitante en el tiempo garantiza que se ampare el derecho fundamental al debido proceso, así lo ha manifestado el Consejo de Estado⁸.

“...El fin de la prevalencia de la sustancia sobre la forma es que el reconocimiento de los derechos sustanciales no se vea menoscabado por el exce-

⁷ Instituciones del Derecho Administrativo en el nuevo Código, Rama Judicial, Consejo de Estado Pagina 77 y ss

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejera Ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia, Bogotá, D.C. doce (12) de abril de dos mil doce (2012), radicación número: 15001-23-31-000-2009-000-92-01(18720)

so de rigor de las formas jurídicas, a punto tal que anulen un derecho no adjetivo cierto en cabeza de un sujeto de derecho. Aun así, no puede perderse de vista que las normas de procedimiento son de derecho público y orden público cuyo fin es la efectividad de los derechos reconocidos en la ley Para este fin, el Estatuto Tributario, prevé el procedimiento que debe seguirse, el cual, como se vio, también conlleva la aplicación de las normas pertinentes del Código de Procedimiento Civil. Estas normas no pueden ser desconocidas por la DIAN, el contribuyente, ni mucho menos por la Administración de justicia, pues garantizan el debido proceso y el cumplimiento del principio de igualdad ante la ley y así mismo, evitan la arbitrariedad...”

Entonces, para las peticiones que solicitan estudiar la legalidad de los actos de la Administración Tributaria a través de la revocatoria directa, deben acatarse a cabalidad los términos contenidos en la norma distrital. De encontrarse que las mismas no cumplen con los requisitos dados por el procedimiento por parte de la oficina competente “*Recursos Tributarios*”⁹, estas deberán ser declaradas improcedentes, sin que puedan darse traslado de las peticiones a las oficinas que profieren los actos para su estudio de legalidad.

Desarrollado ya el tema de la revocatoria directa y para dar respuesta a la inquietud la cual está relacionada con la revocatoria de oficio, en la cual NO media intervención o solicitud por parte del contribuyente, se concluye que serán aplicables únicamente los incisos primero (1)¹⁰ y tercero (3)¹¹ y el parágrafo¹² del artículo 95 del CPACA.

⁹ “Decreto 601 de 2014, Artículo 32. Oficina de Recursos Tributarios: Corresponde a la Oficina de Recursos Tributarios el ejercicio de las siguientes funciones:

(...)

e. Proyectar las resoluciones que resuelven las revocatorias directas interpuestas contra los actos administrativos proferidos por las áreas de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá, DIB”.

¹⁰ Artículo 95. Oportunidad. La revocación directa de los actos administrativos podrá cumplirse aun cuando se haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda.

¹¹ Contra la decisión que resuelve la solicitud de revocación directa no procede recurso.

¹² Parágrafo. No obstante, en el curso de un proceso judicial, hasta antes de que se profiera sentencia de segunda instancia, de oficio o a petición del interesado o del Ministerio Público, las autoridades demandadas podrán formular oferta de revocatoria de los actos administrativos impugnados previa aprobación del Comité de Conciliación de la entidad. La oferta de revocatoria señalará los actos y las decisiones objeto de la misma y la forma en que se propone restablecer el derecho conculcado o reparar los perjuicios causados con los actos demandados.

Si el Juez encuentra que la oferta se ajusta al ordenamiento jurídico, ordenará ponerla en conocimiento del demandante quien deberá manifestar si la acepta en el término que se le señale para tal efecto, evento en el cual el proceso se dará por terminado mediante auto que prestará mérito ejecutivo, en el que se especificarán las obligaciones que la autoridad demandada deberá cumplir a partir de su ejecutoria.

En este punto y como acotación adicional, es oportuno e ineludible precisar en qué casos debe revocarse de oficio los actos administrativos, ya que se trata de una decisión autónoma, que de forma unilateral toma la administración, en aquellas eventualidades que decide revisar sus propios actos y considera procedente y legal modificarlos, decisión que se fundamenta exclusivamente en el deber que le ha sido conferido por el ordenamiento jurídico; claro está, sin afectar los derechos de terceros, puesto que para ello se requiere del consentimiento expreso para su modificación.

En el artículo 93 se incluyeron las causales de revocación, de la siguiente forma: “*Los actos administrativos **deberán** ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de **oficio** o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos: 1. Cuando sea **manifiesta** su oposición a la Constitución Política o a la ley. 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él. 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.*” (Subraya y negrilla nuestras).

Según el Doctor JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, en su Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II señala que estas causales, las cuales son isomórficas a las contenidas en el Decreto 01 de 1984, pueden ser clasificadas en dos modalidades; causales de legalidad, y causales de conveniencia. Como causales de legalidad encontramos los numerales 1 y 3 del artículo 93 de la Ley 1437. La segunda causal sería la denominada causal de conveniencia.

En su momento la Corte Suprema de Justicia en providencia de la Sala Plena de fecha 5 de mayo de 1981¹³, señaló que cada causal de revocatoria tiene naturaleza diferente. A la primera le asignó una naturaleza de índole exclusivamente legal; a la segunda, de mérito o conveniencia; y a la tercera de equidad. Según el mismo autor: “*la primera de ellas recoge una pretensión típica de la nulidad en razón de la legalidad o constitucionalidad*”; *la segunda, pretensiones de conveniencia en donde la revocación “...se vincula a la cuestión de mérito del acto...”* y la tercera, “*...Por lo que concierne a la aniquilación del acto cuando causa agravio injustificado a una persona, la legislación colombiana introduce una novedosa solución de equidad natural...*”

Para el caso en estudio, la revocatoria de oficio se daría única y exclusivamente frente a la causal primera, ya que la segunda causal está dada para los actos administrativos de carácter general, impersonal

¹³ Sentencia del 5 de mayo de 1981. Corte Suprema de Justicia, M.P: Dr. Jorge Vélez García.

y abstracto¹⁴, y la tercera está ligada a la primera, por cuanto la Administración Tributaria causaría un agravio injustificado a una persona profiriendo un acto ilegal o a todas luces desproporcionado. Así lo ha interpretado el Magistrado de la Sección Tercera del Consejo de Estado, Carlos Alberto Zambrano Barrera, en el libro “*instituciones del derecho administrativo en el nuevo código, una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011*”¹⁵:

“En cuanto a la primera de estas causales, vale la pena resaltar que tiene que ver con la ilegalidad del acto y que la administración, cuando encuentra que éste es contrario a la Constitución o a la ley, lo que hace es retirarlo de la vida jurídica, dejarlo sin efecto mediante el mecanismo de la revocatoria, mas no declarar su inconstitucionalidad o ilegalidad, pues ello es tarea propia de los jueces, previa demostración ante éstos de la existencia de la violación de las normas superiores.”

En relación con esta misma causal (“Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley”), debe ponerse de presente que, como lo indica la norma, no basta cualquier clase de oposición con las normas superiores, sino que debe tratarse de una oposición “manifiesta”, entendida por tal la que surge de bulto, en forma evidente, de la simple comparación de textos y sin necesidad de interpretación jurídica alguna.

Por su parte, las otras dos causales hacen relación a la inconveniencia del acto y a su repercusión entre el conglomerado o en relación con una determinada persona.

En efecto, la segunda de las causales que consagra el artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se configura cuando el acto no se conforma con el interés público o social o atenta contra el mismo, cosa que normalmente ocurre –dicho sea de paso– ante actos discrecionales de carácter general, no ante actos reglados de orden individual; en cambio, la tercera de aquellas causales se da cuando el acto agravia sin justificación “a una persona”, sea ésta natural o jurídica, pública o privada, cosa que, si bien suele suceder igualmente cuando el acto no es reglado sino discrecional,

¹⁴ Al respecto, ver: RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo: Derecho Administrativo General y Colombiano. Octava edición. Bogotá, D.C. Editorial Temis, 1995, pág. 228.

¹⁵ Banco de la República, Consejo de Estado, Sala de Gobierno, “instituciones del derecho administrativo en el nuevo código, una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011”, ISBN: 978-958-664-262-0 editorial: Banco de la República categoría: Derecho constitucional y administrativo año de edición: 2012-12-17

se presenta más que todo ante actos de carácter individual y concreto.

Valga la pena anotar en este punto que, cuando se está frente a la última causal mencionada, esto es, frente a la que habla del “agravio injustificado a una persona”, es necesario medir la intensidad del mismo, pues es normal que los actos administrativos impongan alguna carga al administrado, lo que podría mirarse como un agravio, pero que sólo se torna injustificado cuando excede los límites de lo razonable o carece de sustento o justificación alguna¹⁶”. (Subraya y negrilla nuestras).

Por tal razón, para que se pueda revocar de manera oficiosa un acto administrativo por parte de alguna de las oficinas de la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá DIB, el funcionario al momento de hacer el estudio de legalidad del acto administrativo, debe encontrar que la ilegalidad del mismo sea tan evidente y manifiesta, que no requiera una valoración profunda ni prueba adicional para revocarlo.

CONCLUSIÓN

Para atender su interrogante: “¿Entenderíamos que a las solicitudes de revocatoria de los contribuyentes se les aplicaría el término regulado en el Artículo 111 del Decreto Distrital 807 de 1993, mientras que a las revocatorias de oficio en las que no media solicitud del ciudadano, se les aplicaría el término del Artículo 95 del CPACA?” Se señala que a las denominadas “revocatorias de oficio” no se les aplica el término señalado en el inciso dos del artículo 95 de la Ley 1437, por cuanto el supuesto de hecho de la norma está referido a las solicitudes de revocatoria directa a instancias del contribuyente en tanto su inquietud se refiere a aquellos en que no existe solicitud del ciudadano.

Cordialmente,

Saúl Camilo Guzmán Lozano

¹⁶ Ver: ARBOLEDA PERDOMO, Enrique José: Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Segunda Edición Actualizada. Bogotá, D.C. Legis, 2012, págs. 149 y 150.