

Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 12 de agosto de 2025

Consulta para solucionar un litigio existente entre Servicios Postales Nacionales S.A. y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - Dirección Seccional de Impuestos de Bogotá (DIAN), en relación con la interpretación del artículo 40 de la Ley 1607 de 2012.

Foto: Alcaldía a Bogotá

1

¿Qué pasó?

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), por medio de su director general, solicitó a la Sala emitir un concepto para solucionar las diferencias jurídicas surgidas entre Servicios Postales Nacionales S.A. y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - Dirección Seccional de Impuestos de Bogotá (DIAN), con el fin de poner fin a un litigio existente, en relación con la interpretación del artículo 40 de la Ley 1607 de 2012.

El litigio surgió porque la DIAN sancionó a Servicios Postales Nacionales S.A. mediante requerimiento especial aduanero y resolución definitiva, por presuntas infracciones relacionadas con el pago y la declaración de tributos en envíos urgentes, pese a que el artículo 40 de la Ley 1607 de 2012 eximía del impuesto sobre las ventas a los envíos de valor igual o inferior a USD 200 desde el 1 de enero de 2014, mientras que la DIAN aplicó temporalmente una doctrina que ubicó la vigencia en junio de 2014, posición que rectificó en 2017.

Servicios Postales sostuvo que ese viraje doctrinal configura antijuridicidad sobreviniente y la pérdida de ejecutoriedad de las sanciones; la DIAN afirmó que sus conceptos no son retroactivos ni activan favorabilidad. Tras una mediación fallida y la demanda de nulidad y restablecimiento, actualmente al despacho para fallo en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la ANDJE solicitó el concepto.

2

¿Qué tuvo en cuenta la Sala de Consulta y Servicio Civil?

La Sala de Consulta consideró los siguientes elementos:

- ✓ **Marco normativo aplicable:** Se analizaron disposiciones constitucionales sobre legalidad tributaria y sistema de fuentes, el régimen de los actos administrativos (nulidad, revocatoria directa y pérdida de fuerza ejecutoria), la exención del IVA para envíos urgentes hasta USD 200 y las normas que regulan la naturaleza y efectos de los conceptos de la DIAN.
- ✓ **Conceptos de la DIAN:** Son vinculantes únicamente para sus funcionarios y constituyen criterio auxiliar para los contribuyentes; carecen de jerarquía normativa y no pueden modificar la ley ni prevalecer sobre normas superiores o el precedente judicial.
- ✓ **Doctrina sobre la exención del IVA:** La DIAN sostuvo inicialmente que la exención aplicaba desde la expedición del reglamento, pero posteriormente corrigió su doctrina y reconoció que regía desde el 1º de enero de 2014, al no poder la reglamentación alterar la vigencia fijada por la ley.
- ✓ **Validez de los actos administrativos:** Los actos sancionatorios gozan de presunción de legalidad y su validez depende del respeto a la ley, la competencia y el procedimiento; su ilegalidad debe ser declarada por el juez a través de los medios de control.
- ✓ **Pérdida de fuerza ejecutoria:** Se configura cuando desaparecen sus fundamentos de hecho o de derecho, produce efectos hacia el futuro y no afecta la validez del acto ni su presunción de legalidad.
- ✓ **Caducidad:** Es una regla de orden público que fija un límite temporal para demandar y solo admite flexibilización en casos excepcionales, lo que no ocurre en controversias tributarias como la analizada.

3

¿Qué decidió la Sala de Consulta y Servicio Civil?

La Sala indicó que una sanción tributaria fundada en una interpretación abiertamente contraria a la ley constituye una vía de hecho administrativa que vulnera el artículo 137 del CPACA, desconoce la jerarquía normativa y el principio de legalidad tributaria, y puede dar lugar a la nulidad del acto mediante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

No obstante, como no se ejerció oportunamente dicho medio de control, precisó que la alternativa disponible es la revocatoria directa en el proceso judicial en curso, conforme al artículo 95 del CPACA, cuyos efectos se proyectan únicamente hacia el futuro.

La Sala reiteró que la aplicación de una doctrina de la DIAN contraria a la ley genera la nulidad del acto administrativo por infracción de las normas en que debía fundarse, y que, cuando el acto es manifiestamente ilegal, procede su revocatoria directa.

Sin embargo, aclaró que el cambio doctrinal de la DIAN en 2017 no genera la pérdida de fuerza ejecutoria de las sanciones, pues no elimina sus efectos ni desvirtúa su presunción de legalidad, especialmente cuando se trata de actos ya ejecutados, frente a los cuales la pérdida de ejecutoria no tiene efectos retroactivos ni permite reabrir términos.

En ese contexto, la Sala sugirió evaluar la posibilidad de una revocatoria directa dentro del proceso en curso, como mecanismo para corregir la actuación administrativa.

Finalmente, indicó que la flexibilización de la caducidad solo procede en casos excepcionales, no aplicables al asunto analizado.

NORMAS ASOCIADAS

Normas constitucionales:

- Artículos 2, 4, 6, 13, 29, 83, 90, 121, 122, 150, 154, 157, 189, 209, 228, 230, 237 y 338

Normas legales:

- Ley 1437 de 2011
- Ley 2080 de 2021
- Ley 270 de 1996
- Ley 1607 de 2012
- Ley 788 de 2002
- Ley 1819 de 2016
- Ley 1943 de 2018
- Ley 2010 de 2021
- Ley 2155 de 2021

- Ley 2277 de 2022
- Decreto 2685 de 1999
- Decreto 1232 de 2001
- Decreto 1470 de 2008
- Decreto 4048 de 2008
- Decreto 1103 de 2014
- Decreto 1742 de 2020

Jurisprudencia constitucional:

- Sentencias C-487/1996, T-614/1992, C-600/1998, C-527/1996, C-185/1997, C-878/2011, C-588/2012, C-025/2012, C-748/2009, C-594/2010, C-514/2019, C-571/2019, C-066/2021, C-060/2018, C-019/2022, SU-312/2020, SU-167/2023, SU-216/2022, T-269/2024, C-832/2001, C-037/1996, C-083/1995, C-113/1993.

Jurisprudencia del Consejo de Estado
sentencias 3930, 7064, 2004-0270, 2009-00070, 2003-00060, 2003-00572, 1999-00482, 2000-00580, 2007-00423, 2007-00070, 2013-00018, 2010-00119, 2009-00009, 2006-00284, 2008-00060, 2014-00054, 2004-00034, 2011-00361, 2013-00119, 2012-00118, 19715, 21249, 20513, 23743, 2014-00144.

Conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil:
2199, 2403, 2472, 2355, 2372, PLO005, 2291, 2213, 2223.

Ponente: Ana María Charry Gaitán
Concepto:
11-001-03-06-000-2025-00098-00 (PLO0013)
Fecha del concepto: 12 de agosto de 2025.



Información importante