

UNIVERSIDAD DE NARIÑO

FACULTAD DE DERECHO

DERECHO ADMINISTRATIVO

Edgar J. Corrales N.

Yegor de Gago

Dña. Aurea Isabel Rodríguez

pasto, Octubre de 1.981

UNIVERSIDAD DE NARIÑO

FACULTAD DE DERECHO

A mis facultades

A mis amigos

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE DERECHO
DE LA REVOCACION POR ACCION DIRECTA

Autor

: Edgar J. Córdoba M.

Objeto

: Tesis de Grado

Presidente de
Tesis

: Dra. Aura René Rodríguez

Pasto, Octubre de 1.981

344
796d
Eq. 1

A mis familiares

A mis amigos



UNIVERSIDAD DE NARIÑO

BIBLIOTECA Y DOCUMENTACION

No. 28077 1

Valor \$1.500=

Fecha 8-II-82 x

Fac. Periodico

Libreria

CONTENIDO

CAPITULO I.	EL ACTO ADMINISTRATIVO	pág.
1.1	Noción general	1
1.2	Naturaleza jurídica	6
1.3	Efectos y extinción	7

CAPITULO II.	DE LA REVOCATORIA DIRECTA.	
2.1	Noción general	9
2.2	Fundamento constitucional	10
2.3	Procedencia y ejercicio de la revocatoria directa.	12
2.4	Efectos de la Revocatoria	14

CAPITULO III.	LA REVOCATORIA DIRECTA EN MATERIA TRIBUTARIA.	
3.1	Antecedentes	16
3.2	La Revocatoria Directa de la "La Universidad de Nariño no se ha	
3.3	ce responsable de las ideas, opi- niones y conceptos emitidos en es- te trabajo, se presume que son pro- pios de su autor".	20
3.4	directa.	22

CAPITULO IV.	CAUSALES DE REVOCATORIA DIRECTA EN EL ASPECTO FISCAL.	
4.1	La Revocatoria Directa frente al silencio administrativo	27
4.2	La acción de revocatoria di- recta respecto de la cadu- dad en el juicio de revisión de impuestos.	29

CONTENIDO

CAPITULO I.	EL ACTO ADMINISTRATIVO	pág.
	1.1 Noción general	1
	1.2 Naturaleza jurídica	6
	1.3 Efectos y extinción	77
CAPITULO II.	DE LA REVOCATORIA DIRECTA.	
	2.1 Noción general	9
	2.2 Fundamento constitucional	10
	2.3 Procedencia y ejercicio de la revocatoria directa.	12
	2.4 Efectos de la Revocatoria	14
CAPITULO III.	LA REVOCATORIA DIRECTA EN MATERIA TRIBUTARIA.	
	3.1 Antecedentes	16
	3.2 La Revocatoria Directa de la Liquidación de Impuestos	18
	3.3 Actos contra los cuales procede la Revocatoria Directa en materia impositiva.	20
	3.4 Competencia para conocer de la revocatoria directa.	22
CAPITULO IV.	CAUSALES DE REVOCATORIA DIRECTA EN EL ASPECTO FISCAL.	
	4.1 La Revocatoria Directa frente al silencio administrativo	27
	4.2 La acción de revocatoria directa respecto de la caducidad en el juicio de revisión de impuestos.	28

I N T R O D U C C I O N

El haberme propuesto escribir sobre la Revocación Directa, considerado como un recurso de excepción en el campo del Derecho Procesal, ha obedecido a la experiencia obtenida tanto en mi actividad profesional, como en el desempeño de los diferentes cargos a nivel nacional, departamental y municipal.

A través de ellos, pude observar, como dicho recurso sirve de arma de doble filo para que los representantes de la administración al ejercitar sus funciones pongan al servicio este recurso de intereses con valor entendido. Y es así, como cuando la administración es ejercida por personas inescrupulosas, dicho recurso no sirve sino, para favorecer intereses creados, con detrimento de los derechos de los asociados en general o de derecho particular. Otras veces, a contrario sensu, actos de la administración fueron dictados bajo el desconocimiento de toda disposición legal, unas veces por ignorancia y otras con conocimiento de causa, se ha logrado a través de este recurso excepcional restablecer el derecho violado, revocando dichos actos para dejarlos sin ninguna validez.

Por otra parte, el Decreto 2733 de 1959, norma rectora de la vía gubernativa, establece los recursos de que son objeto los actos administrativos (reposición y apelación), señala términos perentorios para la interposición de los mismos, caso contrario se dan por ejecutoriadas y en firme las actuaciones de la administración. La Ley, ha establecido que para ejercitar ciertas acciones de carácter jurisdiccional, se debe agotar la vía gubernativa so pena de que cualquier pretensión sea

considerada fallida por no cumplir con este requisito.

Esta situación, hace que muchas de las veces, por ignorancia o desconocimiento de este presupuesto, ciertos actos con marcada transgresión de principios fundamentales del Derecho, sean considerados válidos con plena vigencia dentro de la administración, así sean atentatorios de los derechos de la colectividad o individuales, o violen normas de carácter legal. De allí que para tratar de corregir esta anomalía, se ha dictado el decreto antes mencionado creando este recurso extraordinario, no con el ánimo de revivir términos y poner en vigencia la vía gubernativa sino, que cuando la violación con el acto creado sea tan flagrante de la constitución o la ley, el interés general o un derecho particular, sea procedente este recurso, para que las autoridades encargadas de la administración, se ciñan bajo los lineamientos del Derecho y restablezcan el derecho violado. Ello, como consecuencia de ser nuestro País sometido al estado de Derecho y por lo tanto las normas no solamente son aplicables a los asociados sino que también al estado como sujeto de derechos, deberes y obligaciones.

De igual manera y en donde más tiene aplicabilidad dicho recurso es en el campo de la Administración de Impuestos Nacionales a quien de igual forma se le puede solicitar la revocación directa de las liquidaciones de impuesto cuando éstas sean violatorias de la ley, la constitución o violen derechos de carácter social o privado. Sin embargo por desconocimiento de este recurso muchos contribuyentes no obstante tener la certeza de que su gravamen es injusto lo aceptan en la creencia de haber agotado todos los medios legales y se confor-

man cuando bien podrían al poner en marcha este recurso ser exonerados de un gravamen que al ser analizado por la administración resultaría injusto.

Con ello no he querido en ningún momento, dado lo difícil del tema, hacer un aporte doctrinario, solamente me he permitido hacer una compilación de disposiciones y dando hasta donde me ha sido posible, sin cambiar el sentido ni la finalidad de las normas que enmarcan este recurso, mis opiniones. Simplemente someto a la consideración de la Universidad de Nariño este trabajo, como un aporte de investigación con el deseo de que sea útil para quienes tengan interés en estos temas dentro del campo del Derecho Administrativo.

CAPÍTULO I

EL ACTO ADMINISTRATIVO.

1.1

Noción General.

El Acto Administrativo, indiscutiblemente, nace con el advenimiento del Estado de Derecho, pues, El Acto Administrativo es la manifestación del Estado, que crea, modifica, o extingue una situación jurídica. Por ello no aceptamos la teoría de que la institución matriz productora del Acto Administrativo sea el recurso contencioso administrativo, ya que el Acto Administrativo, no se originó en la jurisdicción contencioso administrativa, sino en la actividad misma del Estado de Derecho y se perfeccionó con la separación de poderes.

Al comienzo, se tenía del Acto Administrativo un concepto vago y genérico, y se lo confundía con la actividad misma de la administración en sentido subjetivo y formal. Otra interpretación más restrictiva sería la que encierra solamente los reglamentos, las instrucciones, las decisiones y los contratos administrativos vale decir todos los actos que forman objeto de lo contencioso administrativo.

Algunos autores de Derecho distinguen los actos administrativos desde el punto de vista material y formal. Esta clasificación encuentra plena validez, ya que no solamente la administración o la Rama Ejecutiva del Poder Público

puede producir actos administrativos, ya que la Rama Legislativa y Judicial también pueden expedir actos administrativos desde el punto de vista material o esencial. El Congreso de la República al nombrar los empleados para la prestación del servicio administrativo del Parlamento está expidiendo un acto esencialmente administrativo, aunque no desde el punto de vista organicista. Lo mismo puede decirse de la Rama Jurisdiccional, cuando el Juez ejercita la potestad de nombrar sus empleados para el funcionamiento de la respectiva entidad jurisdiccional. Concreta es la de producir efectos jurídicos.

El Honorable Consejo de Estado, ha explicado que nuestro sistema jurídico concibe la función administrativa como una actividad propia del órgano ejecutivo del poder público encaminada a la realización del Derecho, y el Acto Administrativo como la resultante directa e inmediata de esta función. Entre el órgano, la función y el acto hay una relación que marca la orientación seguida en nuestros estatutos.

En principio, Acto Administrativo es el expedido por la administración con el fin de producir efectos jurídicos. Nuestro Código Administrativo ha acogido la misma orientación organicista. La denominación de su Capítulo Séptimo por sí sola acusa una aguda concepción formalista, cuando identifica las nociones jurídicas de Acto Administrativo y de Acto de la Administración para los efectos jurisdiccionales. En los artículos 62 y siguientes se pone de presente

más aún esa marcada tendencia. Allí se enumeran los Actos Administrativos en razón del sujeto que los expide y no de su contenido jurídico. La única excepción el Código la ha contemplado en su artículo 189.

El concepto genérico del Acto Jurídico, es una manifestación de voluntad, y como noción específica, el Acto Jurídico Administrativo es una manifestación de la voluntad administrativa. La aplicación del Derecho es una actividad consciente dirigida por la voluntad. Su finalidad concreta es la de producir efectos jurídicos.

Todo Acto administrativo es el desarrollo de la voluntad de la administración dirigida a obtener determinadas consecuencias de Derecho.. Los ordenamientos constitucionales y legales que aplica el órgano ejecutivo en el ámbito de su competencia no tiene objetivo distinto que el de crear situaciones de derecho, la decisión que los aplica ha de perseguir idénticas finalidades y ha de generar las mismas consecuencias jurídicas.

En consecuencia, para que exista el Acto Administrativo se requieren solamente estos requisitos: que exista una decisión de la administración y que esa decisión produzca efectos de Derecho, no es necesario que el Acto aparezca por escrito, esa formalidad se exige para los ordenamientos de carácter general y abstracto, y para los de contenido particular y subjetivo que

deban notificarse.

La estabilidad de las situaciones jurídicas que esos actos crean exige que la función administrativa se cumpla de ordinario por medio de decisiones escritas: Reglamentación de las leyes, nombramientos y remociones, celebración de contratos administrativos, permisos, etc. La correcta organización del servicio público y las circunstancias normales que implantó el Gobierno al expedirlo, aconsejan y hacen necesaria la utilización de los procedimientos escritos.

La misma ley impone la obligación de apelar a ellos cuando expide decisiones que deban notificarse o publicarse. Pero el artículo 120 de la Constitución Nacional otorga ciertas atribuciones que por su misma naturaleza y por las circunstancias especiales en que se ejercitan, en muchas ocasiones impone la necesidad de acudir a sistemas más expeditos y rápidos. Disponer de la fuerza pública en situaciones de emergencia, conservar y restablecer el orden alterado, dirigir operaciones de guerra, proveer a la seguridad exterior de la República, etc, actividades que por la urgencia que su atención demanda, solo pueden desarrollarse por procedimientos verbales.

Las decisiones que en tales momentos de urgencia se tomen son actos administrativos, no solo por que así se infiere del artículo 120 numerales 6, 7, 8 y 9 sino porque las profiere la administración con la finalidad de producir efectos ju

1.2 rídicos o de derecho. la naturaleza jurídica del ordenamiento no se altera por la existencia o inexistencia de un escrito. Esta doctrina fluye espontáneamente de los textos constitucionales y de la índole propia de la función que se ejercita.

La manifestación escrita o verbal de la administración tiene trascendencia jurídica desde el punto de vista probatorio y especial importancia para efectos jurisdiccionales, pero éllo no implica que el Acto Administrativo tácito pierda necesariamente esa calidad intrínsica para trocarse en un Hecho Administrativo.

En cuanto al estudio de lo que debe considerarse Acto Administrativo, existen diferentes criterios.

- A) El que es producido por un órgano o agente de la administración.
- B) El que es objeto de control por parte de la jurisdicción del contencioso-administrativo.
- C) El que ha sido dirigido o realizado para el servicio público.

En nuestro medio ha sido acogido el criterio indicado en el literal A), y que la doctrina ha señalado como "Criterio Organista".

La actividad de los gobernantes, en la organización, prestación y control de servicios, se manifiesta:

- Por medio de actos.
- Por medio de hechos.
- Por medio de operaciones.

1.2

Naturaleza Jurídica.

El Acto Administrativo en sentido general, es el acto jurídico emanado de un agente de la administración, que crea una situación jurídica subjetiva. En sentido general es todo acto de la administración.

El hecho, procede de causas independientes de la voluntad de la administración, como el derribo de una obra, el estallido de un polvorín o un accidente ferroviario.

Cuando se trata de una serie de hechos sucesivos y conexos, se está frente a la operación administrativa.

1.3

La validez jurídica de la actividad administrativa depende de la concurrencia de estos elementos:

- Competencia del agente.
- Autorización legal.
- Interés general.
- Procedimiento regular previo.

Si la manifestación de voluntad y poder existen pero están irregularmente expresados o ejercidos, entonces habrá un ACTO JURIDICO IRREGULAR. De estas nociones fundamentales dentro de la técnica jurídica, se derivan otras no menos importantes a saber:

- A) Hay una usurpación de poder, cuando la manifestación de voluntad no comprende al poder legal necesario. O sea cuando no existe la competencia del caso en el agente.
- B) Hay exceso de poder cuando la manifestación de voluntad es producto del ejercicio irregular de un poder legal.
- C) Hay desviación de poder, cuando el agente obrando con competencia, se aparta del fin previsto en la norma; o sea, cuando el Acto no guarda armonía con el fin o la necesidad que se presente llenar.

La usurpación, el exceso o la desviación del Poder, configuran lo que en lenguaje jurídico se denomina Vía de Hecho.

1.3

Efectos y extinción.

Una de las características esenciales del Acto Jurídico es la que esté orientado a producir efectos jurídicos, por consiguiente debe entenderse, el crear, modificar, reconocer o extinguir una situación jurídica determinada.

Extinción.

Los Actos Administrativos y sus efectos desaparecen, por causas previstas en ellos mismos, (una condición o un término) o por motivos extraños a la voluntad de sus autores. El primer fenómeno se reconoce con el nombre de Cesación o Expiración del acto. El segundo se ha denominado Extinción y puede efectuarse en Vía Admi-

nistrativa, derogando y revocando ó mediante pro-
videncia judicial; "Anulación". Cuando el Decre-
to 2733 de 1.959, en su capítulo 3, reglamenta
la revocación directa en los actos administrati-
vos, cubija tanto la derogatoria como la revoca-
ción propiamente dicha. Estos dos fenómenos los
define el Dr. Tafur Galvis así; cuando recae so-
bre actos referentes a situaciones subjetivas,
individuales o derogación, cuando mediante él
se hace desaparecer para el futuro un acto de
contenido general o abstracto.

Por último, podemos decir que la nulidad es la
declaratoria surgida en proceso judicial, de que
el Acto Administrativo carece de valor, por de-
notar la ausencia de uno de los requisitos que
exigen para su existencia jurídica.

frente a la administración pública, sin una au-
toridad o potestad respecto de los administrados,
que resuelva substancialmente en el predominio
del interés general sobre el interés particular.

En principio el órgano competente para resolver
las controversias de carácter administrativo en-
tre el Estado y los particulares es un Tribunal
Contencioso Administrativo. En Colombia antes de
acudir a la jurisprudencia contencioso adminis-
trativa es necesario agotar la vía gubernativa,
bien sea por medio de los recursos de reposición
o de apelación, o bien porque la administración
revoque directamente el acto viciado de nulidad.

En nuestro ordenamiento jurídico existe esta fi-

CAPÍTULO II

DE LA REVOCATORIA DIRECTA.

2.1 Noción General.

La Noción de Derecho Administrativo está vinculada a la idea de la jurisdicción y competencia Contencioso-Administrativa, indefectiblemente, tanto en sentido material como formal.

La jurisdicción contencioso-administrativa fue establecida como garantía para los asociados, con el fin de controlar la legalidad de los actos que profiera la administración. El Profesor Bielsa expresa que ningún orden jurídico positivo regular se concibe sin una protección jurisdiccional de los derechos de los administrados frente a la administración pública, sin una autoridad o potestad respecto de los administrados, que resuelve substancialmente en el predominio del interés general sobre el interés particular.

2.2

En principio el órgano competente para resolver las controversias de carácter administrativo entre el Estado y los particulares es un Tribunal Contencioso Administrativo. En Colombia antes de acudir a la jurisprudencia contencioso administrativa es necesario agotar la vía gubernativa, bien sea por medio de los recursos de reposición o de apelación, o bien porque la administración revoque directamente el acto viciado de nulidad. En nuestro ordenamiento jurídico existe esta fi

gura conocida como "La revocación por acción directa" que es un recurso de excepción no contemplado en nuestro Código de Procedimiento Civil.

A cada derecho le corresponde la facultad de hacerla efectiva. Afirmar el Dr. Aldana Duque: "La noción de revocatoria no tiene definición legal". Art. 1.º del Diccionario de la Real Academia, revocatoria es dejar sin efecto una resolución. Este derecho se desarrolla en el ámbito privado, casi siempre en el ámbito de la familia.

La revocatoria directa, afirma Eustorgio Sarria, "Es un recurso extraordinario propio del Derecho Administrativo, pues no se concibe en el Derecho Procesal Civil".

El artículo en mención otorga a los particulares para efectos de precisar su noción tomamos la definición de Carlos García Oviedo y Enrique Martínez Useros: "La revocación es obra de las características esenciales del Acto Administrativo, e implica la extinción, decretada por la propia administración, de un acto válidamente producido".

Es particular. Este derecho, obliga correlativamente al Estado, a atender pronta y cumplidamente las peticiones de los particulares.

Fundamento Constitucional. cuando sus motivos estén ajustados al ordenamiento jurídico.

La revocatoria directa del Acto Administrativo regulada en el capítulo 3 del Decreto 2733/59, fue desarrollo legal del artículo 45 de la C.N. que consagra el derecho de petición y de acción. El primero es de contenido cívico-político; el segundo de contenido patrimonial. El de petición, hace referencia a las solicitudes dirigidas a la autoridad en interés general o particular, sin que conlleve a una decisión de carácter jurisdiccional. El de acción, es aquel que

busca la actuación del estado en defensa de un interés particular o privado y que por regla general se cumple ante las autoridades judiciales. A cada derecho que corresponde la facultad de hacerlo valer ante los demás aún, acudiendo a la intervención del Estado, quien aceptará o rechazará la petición o demanda de un derecho de acuerdo con la ley. Por lo mismo que este derecho se desarrolla en el ámbito privado, casi siempre toca situaciones patrimoniales o económicas y algunas veces situaciones del estado civil de las personas, o relaciones de familia.

El artículo en cuestión otorga a los particulares la facultad de dirigir peticiones respetuosas y en concreto a los organismos o a las autoridades competentes para obtener pronta respuesta o solución a sus solicitudes; poniendo el Estado para ello en funcionamiento todos los instrumentos de coerción al servicio del interés común o del interés particular. Este derecho, obliga correlativamente al Estado, a atender pronta y oportunamente la petición, cuando sus motivos estén ajustados al ordenamiento jurídico.

Los actos administrativos son susceptibles de Este derecho, resalta en quien lo ejercita el sentimiento de solidaridad con sus semejantes, haciendo de la convivencia social una unidad fraternal por una parte, y poniendo en acción al estado, por otra, cuando el interés particular es lesionado.

De allí que su aplicación no esté restringida para ninguna persona, ni por su edad, sexo ni

ni condición social, basta que se demuestre su interés social o particular, para elevar sus peticiones debidamente motivadas, con arreglo a las leyes y con el debido respeto que las autoridades se merecen.

Relacionada con el artículo anteriormente estudiado, la parte sustantiva de la revocación directa de los actos administrativos, tiene estrecha relación, con los artículos 16, 30 y 55 de la carta. En relación con el artículo 16 puesto que le impone a las autoridades la obligación de "Asegurar el cumplimiento de los deberes sociales des estado y de los particulares". Respecto del artículo 30 porque es una garantía para los derechos civiles adquiridos con justo título. Por último en el artículo 55 en cuanto que respetando la división de las ramas del poder público, le da a la administración la posibilidad de tener control sobre sus propias actuaciones.

2.3

Procedencia y ejercicio de la revocatoria directa.

Los actos administrativos son susceptibles de revocación directa por razones:

- A) Juricidad: Cuando existe incompatibilidad con la constitución y las leyes;
- B) Conveniencia o mérito: Cuando son contrarios al orden público o conllevan un agravio injustificado a una persona.

Señala el artículo 24 del decreto 2733/59, y ha sido sostenido por el Consejo de Estado, que el título, en la forma como se halla consagrado en el

gobierno en su función administrativa no puede revocar o modificar actos suyos que hayan creado situaciones jurídicas, subjetivas, individuales y concretas sin el consentimiento expreso y escrito del titular. En caso que la administración considere que el Acto fue expedido irregularmente, debe entonces acudir ante los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa con el fin de obtener por los medios adecuados la anulación o revocación del Acto respectivo. Los actos administrativos de carácter objetivo pueden ser revocados en cualquier tiempo por el mismo funcionario que los profirió.

El Estado por conducto de los respectivos funcionarios administrativos, tiene la facultad para revocar de oficio los actos administrativos de jurisdicción objetiva, en cualquier tiempo siempre que se presente alguna de las causales enumeradas en el artículo 21 del Decreto 2733 de 1959.

La revocación puede interponerse tanto ante el funcionario que expidió el Acto como directamente ante su superior inmediato.

La Revocatoria directa, vista como recurso extraordinario, "solo es pertinente cuando los plazos previstos por la interposición de los recursos ordinarios ha transcurrido, o cuando los recursos ordinarios se han fallado por decisión expresa de la administración, o en virtud de la decisión tácita derivada del silencio administrativo, en la forma como se halla consagrado en el

Derecho Nacional". El ejercicio de las respectivas acciones contencioso-administrativas".

Por otra parte, entendiendo la Revocatoria Directa como un medio supletorio de la vía gubernativa ordinaria, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Honorable Consejo de Estado, ha conceptualizado "que no es de recibo su formulación al mismo tiempo que los recursos del procedimiento gubernativo", tampoco mientras no se hayan decidido esos recursos o no se haya presentado el caso de silencio administrativo. Alca están instituidas para garantizar la honra, vida y bienes de

El artículo 22 del Decreto 2733/59, no señala término para el ejercicio del recurso comentado, pues dice que "éste podrá cumplirse en cualquier tiempo", luego, al tenor de la norma, es procedente su formulación cuando el bien lo tenga el ciudadano o interesado.

La expresión "cualquier tiempo", debe entenderse a partir desde el momento en que la medida objeto de revocación se halle en firme.

2.4

Efectos de la Revocatoria.

Nuestro Derecho ha acogido el criterio que admite el efecto retroactivo, puesto que una inconstitucionalidad o ilegalidad no puede surtir efectos jurídicos.

Según el Art. 23 del Decreto 2733/59, "ni la petición de revocatoria de un Acto, ni la Providencia que sobre ella recaiga, reviven los términos -

nos legales para el ejercicio de las respectivas acciones contencioso-administrativas".

LA REVOCATORIA DIRECTA EN MATERIA TRIBUTARIA.

3.1

De conformidad con el Art.21, la petición de re vocatoria directa debe fundarse en las causales allí señaladas.

Si la Administración ocasiona agravio o daño a una persona con cualquiera de sus actuaciones es ta ría violando el Art.16 de la Carta, puesto que las autoridades de la República están instituidas para garantizar la honra, vida y bienes de esas personas.

El alcance del Art.24 del Decreto 2733/59, se ex plica como consecuencia del Art.30 de la Constitución Nacional, que garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles.

En lo referente a la desvalorización de la moneda y consecuentemente de los salarios reales, se menciona el déficit fiscal de características excepcionales, causado él, por la falta de recursos derivada de la deficiencia de las tasas de imposición vigentes y de los anticuados métodos de determinación y acortamiento de los impuestos, que facilitan la evasión, legal o ilegal, no acortamiento de los sistemas de recaudación.

Más adelante conceptúa la Corte: "Pero no sucede lo mismo con las medidas procedimentales, porque, según lo ya visto, no son causantes, según criterio del Gobierno que, lo ha dicho la Corte, es quien debe definir soberanamente, con

CAPITULO III

LA REVOCATORIA DIRECTA EN MATERIA TRIBUTARIA.

3.1

Antecedentes.

El Gobierno Nacional al expedir el Decreto 2247 de 1974 en su Art.19 dijo: "que en materia de impuestos, no se aceptaba la revocación directa. Esta norma fue declarada inexecutable, por la Corte Suprema de Justicia, en fallo del 19 de noviembre de 1974, con ponencia de los Drs. GUILLERMO GONZALEZ CHARRY y AURELIO CAMACHO RUEDA. La Corte en uno de los apartes manifestó: "Que las medidas procedimentales en referencia, no se acomodan a los requisitos establecidos en el Art. 122 de la C.N., se deduce al considerar que, entre los hechos que perturban o amenazan perturbar el orden económico o social, en forma grave e inminente, contemplados en el Decreto 1970/74 en lo referente a la desvalorización de la moneda consecuentemente de los salarios reales, se menciona el déficit fiscal de características excepcionales, causado él, por la falta de recursos derivada de la deficiencia de las tasas de imposición vigentes y de los anticuados métodos de determinación y acortamiento de los impuestos, que facilitan la evasión, legal o ilegal, no ciertamente de los sistemas de recaudación.

Más adelante conceptúa la Corte: "Pero no sucede lo mismo con las medidas procedimentales, porque, según lo ya visto, no son causantes, según criterio del Gobierno que, lo ha dicho la Corte, es quien debe definir soberanamente, con

responsabilidad política ante el Congreso del déficit fiscal; y si no lo son, ya que no están incluidas dentro de las que si tienen relación o conexión con él, no tienen coherencia directa y específica, ni están destinadas exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de su efectos. Y si esa es la órbita señalada por el constituyente para el ejercicio de las atribuciones y excepcionales del estado de emergencia, a la cual han de someterse los gobernantes de manera muy estricta a término del artículo 120 del estatuto fundamental, las medidas que se dicten saliéndose o esquivando ese marco son, necesariamente inconstitucionales, así ellas, por tender a acelerar el recaudo de los impuestos puedan tener relación con ellos más no con las causas o motivos de la emergencia, caso en el cual, cuando más, esa relación sería indirecta y esto no es lo que la Carta manda. En consecuencia, no se acomodan al precepto 112 de la C.N. los capítulos I a VI".

Posteriormente el Congreso Nacional al expedir la Ley 23 de 1974, por la cual se dió facultades al Gobierno para modificar el procedimiento tributario, le prohibió que eliminara la revocación directa. En el Art. 50. de dicha ley, párrafo único, expresó lo siguiente: "Es entendido que las disposiciones del Decreto Legislativo 2247/74, no mencionadas en el Art. 1ro. de esta Ley, no se incluirán en el Decreto que se expida en ejercicio de estas facultades".

Es así, como ha quedado clarificado que si es

posible utilizar la revocación directa en materia tributaria. Toda vez que la ley en cuestión no autorizó (al no mencionarlo) al gobierno para revivir el Art. 19 del Decreto 2247 de 1974. Implícita ésto que la voluntad del legislador era muy clara, no aceptar la eliminación de la revocación en el aspecto fiscal, con el fin de respetar el derecho de petición contenido en el Art. 45 de la Carta y la inexequibilidad decretada por la Corte.

En forma más precisa la garantía constitucional reglamentada por medio de recursos ordinarios en el Decreto 2733/59, se cumple por el ejercicio de los recursos del mismo género previstos en el Decreto 2821/74, hoy día derogado por el Estatuto del Contribuyente, Ley 52/77 sobre procedimiento tributario; estos recursos contemplados en los Arts. 53 a 63 de la ley 52/77, tales como el de la reconsideración contra las liquidaciones de revisión y de aforo, y el de reposición, contra el auto que deshecha la reconsideración, no se pueden confundir con el procedimiento extraordinario y excepcional de la revocación directa, que una creación de la Ley.

3.2

La Revocatoria Directa de la Liquidación de Impuestos, vigente, los siguientes:

a) Que se formula por escrito con expresión.

Los requisitos del recurso extraordinario de revocatoria directa son aplicables al acto de la liquidación de impuestos, como acto administrativo de carácter individual.

En consecuencia, puede ser revocado mediante la acción administrativa consagrada por el decreto 2733/59, por las causales allí contempladas, una vez ejecutoriado y en cualquier tiempo posterior.

Como Acto Administrativo de carácter individual no puede revocarse oficiosamente por la administración de impuestos, sino a solicitud del contribuyente, puesto que se violaría el Art. 21 del Decreto citado.

El contribuyente o sujeto pasivo del impuesto, en uso del derecho de revocatoria directa, por cuanto ésta no es oficiosa sino a solicitud de parte, debe acreditar su personería, actuar y definir en concreto los puntos de derecho violado según las causales correspondientes, pues el funcionario de impuestos no puede apartarse de la petición, ya que debe resolver conforme a ella.

Por tratarse de un recurso excepcional no es necesario cumplir con los presupuestos procesales exigidos en la vía gubernativa, al interponer el recurso de reconsideración, contra las liquidaciones de revisión y de aforo, tales requisitos son, al tenor del Art. 54 del Estatuto Procesal vigente, los siguientes:

- a) Que se formule por escrito con expresión concreta de los motivos de inconformidad;
- b) Que se acredite el pago de la liquidación privada,
- c) Que se interponga dentro de la oportunidad legal..

- d) Que se interponga directamente por el contribuyente o se acredite la personería si quien lo interpone actúa como apoderado o representante.

20. La Revocatoria directa no es viable en los

Basta para el caso de la revocatoria cumplir con el presupuesto general y la personería objetiva de conformidad con el Art. 74 de la Ley 52/77. La Personería no es necesaria demostrarla nuevamente, cuando en el proceso jurídico-tributario en la vía gubernativa, se encuentra acreditada y es el mismo contribuyente o apoderado quién actúa.

3.3

Actos contra los cuales procede la Revocatoria Directa en materia impositiva.

10. La revocación directa solo es procedente en los siguientes casos y por las causales específicas antes enumeradas en el Art. 21 del Decreto 2733/59.

- a) Contra el acto de liquidación del im puesto, siempre y cuando se halle eje cutoriado, por no haber sido inter-
puestos los recursos establecidos en el procedimiento tributario.
- b) Contra el acto de liquidación del im puesto siempre y cuando se halle eje cutoriado, cuando los recursos ejer-
citados contra el mismo se hubieren deshechado por ausencia de presupes tos procesales.
- c) Contra las providencias que ponen fin

a la vía gubernativa cuando en ellas se hubiere incurrido en cualquiera de las causales que trata el Art. arriba citado.

20. La Revocatoria directa no es viable en los siguientes casos:

a) Respecto de liquidaciones y providencias no ejecutoriadas las causales invocadas de conformidad con el ya mencionado Art. 21 del Decreto 2733/59, fueran alegadas y resueltas en ejercicio de los recursos establecidos en el procedimiento tributario o fueron oficiosamente estudiadas y resueltas en tales providencias.

b) Cuando la violación de la Ley alegada por dicha vía traiga como consecuencia la nulidad total o parcial del acto administrativo por vicios en su expedición o en su notificación, evento en el cual debe ser invocada con los recursos, de conformidad con el Art. 56 de la Ley 52/77, y el término para alegar la es el mismo que para interponer el recurso de reconsideración, y puede hacerse en dos oportunidades: en el escrito de interposición del recurso, o en adición al mismo.

Porque lo dispuesto en el Art. 56 del Estatuto procedimental vigente, busca restringir la petición de nulidad, dentro de un plazo breve, como es el que, sea alegada la causal dentro del recurso que subsigue a

la instancia en la cual se incurrió en el vicio procesal, o en la adición al mismo, permitir su invocación por la vía de la revocación directa, que no tiene límite en el tiempo, es establecer dicha revocación como el medio más expedito para destruir la noción de procedimiento. De otra parte, habiéndose consagrado en la ya ci-

tada ley, el principio de que no hay nulidad sin texto legal, significa que toda violación de la norma que no esté erigida o contemplada como causal de nulidad procedimental, en el Art. 57 del Estatuto del Contribuyente, puede alegarse por la vía de revocación directa dentro de los lineamientos expuestos.

Para terminar este punto es bueno anotar, que una vez resuelta la revocatoria contra cualquiera de los actos administrativos en los cuales es procedente, no haya lugar a nuevos recursos. Tampoco se puede solicitar subsidiariamente respecto de los recursos de reconsideración y reposición, ya que de acuerdo con la lógica jurídica las causales específicas que le dan fundamento no se configuran sin la ejecutoria de un acto, aún no definido gubernativamente, y por tanto no considerado o tipificado como ilegal, injusto o violatorio del interés público o social.

3.4

Competencia para conocer de la revocatoria directa.

Caraciendo de tal atribución, la petición de re-
 Como primera medida es necesario examinar el or-
 denamiento jerárquico en la Dirección General de
 Impuestos Nacionales, órgano al cual está atri-
 buida la función de dictar los actos de liqui-
 dación o de determinación del gravamen y consi-
 guiente aplicación de sanciones y la de conocer
 de las impugnaciones contra los mismos.

de inmediato superior del que lo expidió.
 Dentro de ese ordenamiento las oficinas encarga-
 das de proferir los actos de liquidación, antes
 llamadas secciones de liquidación y ahora, con-
 base en el Decreto 074/76, denominadas divi-
 siones de Auditoría, ubicadas en las respecti-
 vas administraciones de impuestos nacionales, ca-
 recen de competencia para modificar o revisar sus
 propios actos, esto es, las liquidaciones de im-
 puestos.

El Decreto que estructuró la Dirección General
 La regla general en el procedimiento administra-
 tivo es que el funcionario investido de la fa-
 cultad para dictar un acto creado de situaciones
 jurídicas individuales, puede modificarlo, acla-
 rarlo o revocarlo a través del recurso de repo-
 sición instaurado por el particular.

En el procedimiento tributario no sucede lo mis-
 mo en cuanto se refiere a los funcionarios en-
 cargados de dictar las liquidaciones de impuestos.

Tales funcionarios no tienen atribuciones para
 modificar, aclarar o revocar sus propias liqui-
 daciones. Su función termina con la producción
 del acto de liquidación.

por ellos proferidos.

Careciendo de tal atribución, la petición de revocación directa contra el acto de liquidación del impuesto, acto administrativo creado de una situación jurídica individual, deberá conocerse entonces por el Director General de Impuestos Nacionales quien de acuerdo con el Decreto 074/76 tiene facultad para revocar total o parcialmente el acto de liquidación del impuesto en calidad de inmediato superior del que lo expidió.

Por lo tanto, la atribución del Director General de Impuestos Nacionales para conocer de la revocatoria directa contra los actos que él proferidos o en carácter de inmediato superior del que los expidió, nace del decreto 2733/59, Art.21, y no ha sido asignada a otro funcionario de conformidad con el Decreto comentado.

El Decreto que estructuró la Dirección General de Impuestos Nacionales determina a las divisiones de recursos tributarios o a quienes hagan sus veces, la competencia para resolver "las demás impugnaciones contra actos proferidos por otras autoridades", no puede entenderse comprendida la de reconocer de la revocatoria directa contra dichos actos, porque la competencia de esta ha sido asignada en forma especial y su modificación debe hacerse en forma expresa.

Luego conceptuamos, que las divisiones o secciones de recursos tanto del nivel central como del regional, son competentes para conocer de la revocación directa solo respecto de los actos por ellos proferidos.

Dentro de la estructura jerárquica u ordenamiento jerárquico de la Dirección General de Impuestos se incluye, que la revocación directa contra el acto de liquidación o de determinación del impuesto es de competencia del Director General, lo mismo para conocer de la revocación de sus propios actos.

A)

Se trata de una causal estrictamente jurídica, que exige una motivación rigurosa tanto en la petición como en la resolución. Se debe señalar concretamente la norma constitucional o legal violada y el precepto de la violación, pues de lo contrario no se configura el presupuesto material del interés para obrar.

Esta causal concede al funcionario de impuestos, la oportunidad, mediante petición de parte, de modificar su propio acto y establecer la legalidad o inconstitucionalidad alegada por el contribuyente.

B)

En segundo lugar, se puede revocar el acto administrativo de la liquidación del impuesto ejecutoriado, cuando se está conforme con el interés público o social o atento contra él.

El impuesto confiscatorio puede considerarse como violatorio del interés público o social, y puede tener una causa legal, una interpretación errónea de la ley, la cual puede estar fundada en un vacío de la norma.

C)

Por último, es causal de revocatoria el agravio.

C A P I T U L O I V

CAUSALES DE REVOCACION DIRECTA EN EL ASPECTO FISCAL.

- A) En primer lugar, por violación de la constitución o de la Ley.

Se trata de una causal estrictamente jurídica, que exige una motivación rigurosa tanto en la petición como en la resolución. Se debe señalar concretamente la norma constitucional o legal violada y el precepto de la violación, pues de lo contrario no se configura el presupuesto material del interés para obrar.

Esta causal concede al funcionario de impuestos, la oportunidad, mediante petición de parte, de modificar su propio acto y establecer la legalidad o inconstitucionalidad alegada por el contribuyente.

- B) En segundo lugar, se puede revocar el acto administrativo de la liquidación del impuesto ejecutoriado, cuando no está conforme con el interés público o social o atente contra él.

El impuesto confiscatorio puede considerarse como violatorio del interés público o social, y puede tener una causa legal, una interpretación errónea de la ley, la cual puede estar fundada en un vacío de la norma.

- C) Por último, es causal de revocatoria el agravio

injustificado.

Se presenta en cuestiones fiscales, en el evento de no entrar a calificar o estimar una prueba oportunamente presentada o pedida en la vía gubernativa, por parte del contribuyente.

Toda vez que para ser tenidas en cuenta la ley dispone en los Arts. 34 y 59 del Estatuto procesal vigente, la oportunidad procesal para allegarlas.

4.1

La Revocatoria directa frente al silencio administrativo.

Positivo.

La presunción de favorabilidad, hace parte de las instituciones que conservó la Ley 52/77, por ser indudablemente una garantía a favor del contribuyente y una medida amparada en el principio de certeza de los impuestos.

Consiste en que si transcurre el término de dos años sin que el estado decida un recurso, éste se entiende fallado a favor del contribuyente.

Luego tenemos que los recursos que deben ser resueltos en los plazos de que hablan los Art. 36 de la ley 63/67, y 9 de la ley 8/70, son aquellos contemplados en los decretos 1651, 2821/74 y actualmente la ley 52/77 llamada el "Estatuto del Contribuyente".

Anotamos como la revocatoria directa no está

establecida en el estatuto de procedimiento tributario, sino en el Decreto 2733/59, y no se ha consagrado para las materias tributarias exclusivamente sino para toda clase de actos administrativos. Toda vez que el término de caducidad de la

Como la petición de revocatoria directa no está incluida entre los medios por los cuales queda agotada la vía gubernativa, de conformidad con el Art. 63, del Estatuto del Contribuyente, ni en los recursos respecto de los cuales puede operar el silencio administrativo-positivo, los plazos de que tratan las leyes ya citadas, deban contarse entre el momento en que se interpone el recurso de reconsideración y la notificación de la providencia que decida dicho recurso, conforme a jurisprudencia del Consejo de Estado tomada en sala plena.

Consideramos que en el evento de aceptar una tesis diferente, se estaría interpretando la norma, en el sentido de conceder plazos indefinidos a la administración de impuestos para resolver los recursos, dada la circunstancia de que la revocación directa podría solicitarse en cualquier tiempo. Esto conllevaría una contradicción en la misma ley tributaria, ya que podría darse el caso de que una decisión de las oficinas de impuestos nunca llegaría a ejecutarse.

4.2

La acción de revocatoria directa respecto de la caducidad en el juicio de revisión de impuestos.

En cuanto a la acción de revisión, la revocatoria directa contra el acto que causa el agravio no interrumpe la caducidad de ésta, es decir, no revive los términos para la acción contenciosa administrativa. Toda vez que el término de caducidad de la acción propuesta es de 3 meses, contados a par - tir de la ejecutoria de la última providencia que recaiga a la actuación administrativa, en lu - gar de los cuatro meses que, por norma general, se señalan para el ejercicio de las acciones de plena jurisdicción comunes y corrientes.

. / .

BIBLIOGRAFIA

- GARCIA OVIEDO, Carlos. Y
MARTINEZ USERO, Enrique.
Derecho Administrativo.
Bogotá, 1.968.
- ALDANA DUQUE, Hernán
"La Revocación y la suspensión de los Actos Administrativos en Derecho Colombiano".
Trabajo elaborado para el Seminario de Derecho Administrativo Latinoamericano, Bogotá 1.978.
- PENAGOS, Gustavo.
El Acto Administrativo.
E. Quingráficas, Armenia, 1977.
- SARRIA, Eustorgio.
Derecho Procesal Administrativo. Ed. Temis, Bogotá, 1.963.
- SACHICA, Luis Carlos.
Concepto de 14 de noviembre de 1.975.
Consejo de Estado, Sala de Consulta de Servicio Civil.
- SACHICA, Luis Carlos.
Constitucionalismo Colombiano. Ed. Temis, 1.977.

AN	28077
T	Córdoba M., Edgar J.
D344	De la revocación por acción
C796d	directa.
Ej.1	
NOMBRE	<i>[Signature]</i>
No. del Carnet	
NOMBRE	<i>Jaime A. Lagos H.</i>
No. del Carnet	
NOMBRE	<i>Sonia Ibarra</i>
No. del Carnet	

AN
T
D344
C796d
Ej.1

28077