

**ACTA DEL COMITE DE CONCILIACION – Acto susceptible de control de legalidad. Nulidad / TRANSACCION – Forma de terminar el proceso por mutuo acuerdo. Requisitos para que proceda. Forma de extinción de las obligaciones**

La Sala sólo se pronunciará sobre la legalidad del Acta del Comité de Conciliación, acto administrativo susceptible de control de legalidad ante la jurisdicción, en la medida en que es ese acto el que define de fondo la solicitud de terminación por mutuo acuerdo que DISLICORES S.A. presentó ante la Secretaría Distrital de Hacienda y, por lo tanto, revocará el numeral primero de la sentencia impugnada en el que el Tribunal se inhibió de proferir decisión de fondo en relación con la pretendida nulidad de los Oficios Nos. 2007EE179535 de 1° de agosto de 2007 y 2007EE200742 O 1 de 6 de septiembre del mismo año. De esta manera el legislador estableció la figura de la transacción como una de las formas de terminar los procesos administrativos de determinación de las obligaciones tributarias e imposición de sanciones relacionadas con los impuestos del orden nacional y podría ser aplicada por los entes territoriales en relación con las obligaciones de su competencia, siempre que se hubiere notificado requerimiento especial, pliego de cargos o liquidación oficial de revisión, que no se hubieran definido al momento de entrada en vigencia de la Ley 1111 de 2006 y estableció como fecha límite para presentar la solicitud, el 31 de julio de 2007. Jurídicamente la transacción se estableció, según el artículo 2469 del Código Civil, como un modo contractual para extinguir las obligaciones, a través del cual las partes deciden terminar “extrajudicialmente un litigio pendiente o precaven uno eventual”; de ello se evidencia que la terminación por mutuo acuerdo de que trata el artículo 55 de la Ley 1111 de 2006 es un mecanismo que facilita a los administrados finiquitar en sede administrativa los procesos tributarios o prescindir de la vía contenciosa, siempre que estén dentro de la oportunidad legal para impugnar los actos administrativos.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1111 DE 2006 - ARTICULO 55

**CONCILIACION Y TERMINACION POR MUTUO ACUERDO EN LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS TRIBUTARIOS ADELANTADOS POR LA DIRECCION DISTRITAL DE IMPUESTOS – Procedimiento**

Los contribuyentes, responsables y agentes retenedores de los impuestos administrados por la Dirección Distrital de Impuestos, que tenían procesos pendientes ante el Contencioso Administrativo o ante la Administración Tributaria Distrital y que pretendían terminarlos por mutuo acuerdo, debían presentar la respectiva solicitud ante la mencionada entidad, hasta el 31 de julio de 2007, con el cumplimiento de los requisitos establecidos, para el efecto, en el artículo 7° del mismo Decreto 284 de 2007. El Comité de Conciliación de la Secretaría Distrital de Hacienda debía pronunciarse sobre la viabilidad de la conciliación de manera particular para cada proceso, o fijando los lineamientos para celebrar las conciliación. El Comité citado, una vez encontrara viable la solicitud de conciliación o terminación por mutuo acuerdo, debía comunicarle tal decisión al interesado, y éste debía cumplir los requisitos exigidos en el Decreto 284 mencionado, dependiendo de la instancia en que el proceso se encontrara.

**TERMINACION POR MUTUO ACUERDO EN EL DISTRITO CAPITAL – Debe ceñirse a lo dispuesto en la norma nacional. Exceso de facultad reglamentaria / EFECTO EX NUC – Aplicación / EXCEPCION DE ILEGALIDAD DEL DECRETO DISTRITAL 284 DE 2007 – No hay lugar a estudiarla dado que la norma fue anulada**

Cuando la entidad territorial decidió aplicar en su jurisdicción los artículos 54 y 55 de la Ley 1111 de 2006, debía ceñirse en su totalidad a lo allí señalado, sin exceder los lineamientos y requisitos exigidos en las disposiciones mencionadas. La Ley 1111 de 2006 condicionó la procedencia de la terminación por mutuo acuerdo al cumplimiento de determinados requisitos, sin contemplar dentro de ellos que la entidad podía rechazarla si las posibilidades de ganar el litigio en la jurisdicción eran altas por lo que no podía, la entidad demandada, añadir esta circunstancia como una causal para rechazar la solicitud al respecto. En estas circunstancias se hacen extensivos los efectos ex nunc, es decir, hacía el futuro de la sentencia del 22 de marzo de 2012, mencionada, toda vez que para la fecha en que dicha providencia anuló la expresión: “teniendo en cuenta la valoración de los procesos efectuada en el Sistema de Procesos Judiciales –SIPROJ- por los apoderados o la efectuada por los funcionarios responsables de las Oficinas de Liquidación o Recursos Tributarios de la Dirección Distrital de Impuestos según sea el caso”, contenida en el párrafo 1° del Decreto 284 de 2007, con fundamento en el cual se profirió el acto administrativo que se demanda, las situaciones producidas al amparo del acto declarado nulo no estaban consolidadas, porque estaban pendiente de decisión en la jurisdicción contenciosa.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1111 DE 2006 - ARTICULO 54 / LEY 1111 DE 2006 - ARTICULO 55

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre la nulidad del Decreto Distrital 284 de 2007, ver sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta de 22 de marzo de 2012, Rad. 18224, C.P. William Giraldo Giraldo

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN CUARTA**

**Consejera Ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ**

Bogotá, D. C. veinticuatro (24) de mayo de dos mil doce (2012).

**Radicación número: 25000-23-27-000-2008-00009-01(18228)**

**Actor: DISTRIBUIDORA DE VINOS Y LICORES S.A. DISLICORES S.A.**

**Demandado: SECRETARÍA DE HACIENDA. DIRECCION DISTRITAL DE IMPUESTOS**

#### **FALLO**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 28 de enero de 2010 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta Subsección “B”, dentro del proceso de acción de nulidad y restablecimiento del derecho, instaurado contra el Acta de Conciliación

Nº. 76 del 31 de julio de 2007 por la cual el Comité de Conciliación de la Secretaría Distrital de Hacienda negó la solicitud de terminación por mutuo acuerdo a DISLICORES S.A., que dispuso<sup>1</sup>:

**“PRIMERO.- INHÍBASE** de proferir decisión de fondo en relación con la pretendida nulidad de los Oficios Nos. 2007EE179535 de 1º de agosto de 2007 y 2007EE2007742 O 1 de 6 de septiembre del mismo año.

**SEGUNDO.- INAPLICASE** los incisos 2º, 3º y el párrafo del artículo 1º del Decreto Distrital No. 284 de 5 de julio de 2007, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

**TERCERO.- ANULASE PARCIALMENTE** el Acta de Conciliación No. 76 de 31 de julio de 2007 proferida por el Comité de Conciliación de la Secretaría Distrital de Hacienda, en cuanto no accedió a la conciliación administrativa adelantada por la sociedad **DISTRIBUIDORA DE VINOS Y LICORES S.A. DISLICORES S.A.** con NIT. 890.916.575 por concepto del impuesto industria y comercio, avisos y tableros por el sexto bimestre del año 2003 y 2004.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, ordénese al Comité de Conciliación de la Secretaría Distrital de Hacienda que a la mayor brevedad posible y previa verificación de las pruebas documentales aportadas por el contribuyente a través de los cuales pretende acreditar el cumplimiento de los requisitos formales previstos en la Ley 1111 de 2006 y el Decreto Distrital 284 de 2007, en los apartes que no la contraríen, proceda a darle el trámite pertinente a la solicitud de conciliación presentada el 30 de julio de 2007 por la sociedad demandante.

**CUARTO.- NIEGANSE** las demás pretensiones de la demanda.

(...)”

#### **ANTECEDENTES**

Según narra la demandante, la sociedad **DISTRIBUIDORA DE VINOS Y LICORES S.A.**, en adelante **DISLICORES S.A.**, los días 21 de enero de 2004<sup>2</sup> y 21 de enero de 2005<sup>3</sup>, declaró y pagó el impuesto de industria y comercio, avisos y tableros, en la jurisdicción del Distrito Capital, por los bimestres sexto de 2003 y sexto de 2004, determinando un saldo a pagar de \$54.499.000 y \$59.625.000, respectivamente.

---

<sup>1</sup> Folios 236 a 261

<sup>2</sup> Folio 99

<sup>3</sup> Folio 100

El 29 de noviembre de 2005 la Administración Distrital expidió el Auto de Inspección Tributaria No. 2005-EE422945, respecto del impuesto al consumo de cerveza de procedencia extranjera por los períodos gravables 2004 a 2005 y del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros a partir del sexto bimestre de los años gravables 2003 y 2004.

Posteriormente, mediante el Requerimiento Especial No. 2006EE89442 del 19 de abril de 2006, la Secretaría de Hacienda de Bogotá, propuso modificar las declaraciones del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros del sexto (6) bimestre de los años gravables 2003 y 2004, en el sentido de adicionar la base gravable con el valor pagado por el impuesto al consumo que la sociedad descontó.

El 19 de julio de 2006, el representante legal de la sociedad contestó el requerimiento especial y se opuso a la modificación propuesta; analizada la respuesta y los documentos allegados, la Subdirección de Producción y Consumo expidió la Resolución Liquidación Oficial de Revisión No. 11057DDI65618 del 11 de octubre de 2006, mediante la cual modificó las citadas declaraciones de impuesto de industria y comercio, avisos y tableros en la que mantuvo las glosas propuestas en el requerimiento especial.

El 19 de diciembre de 2006, la demandante interpuso recurso de reconsideración contra la liquidación de revisión y el 30 de julio de 2007<sup>4</sup>, antes de que fuera resuelto el recurso, solicitó la terminación por mutuo acuerdo del proceso administrativo tributario, en los términos previstos en el artículo 55 de la Ley 1111 de 2006 y en el Decreto Distrital 284 de 2007.

El 1° de agosto de 2007, mediante el Oficio No. 2007EE179535<sup>5</sup>, la Oficina de Recursos Tributarios de la Secretaría de Hacienda Distrital le informó que analizada la viabilidad de la solicitud de terminación por mutuo acuerdo, se había determinado no aceptarla.

Contra la anterior decisión, el día 1° de agosto de 2007, el contribuyente interpuso recurso de reposición y en subsidio el de apelación. La Oficina de Recursos Tributarios de la Secretaría de Hacienda Distrital mediante el Oficio No.

---

<sup>4</sup> Folios 36 a 41

<sup>5</sup> Folio 33

2007EE200742 O 1 del 6 de septiembre de 2007<sup>6</sup>, le manifestó que los recursos interpuestos eran improcedentes, por lo que no los estudiaría ni decidiría, conforme con el Código Contencioso Administrativo, que establece que no habrá recurso contra los actos de carácter general ni contra los de trámite, preparatorios o de ejecución, excepto en los casos previstos en normas expresas.

### LA DEMANDA

La demandante, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, formuló las siguientes pretensiones<sup>7</sup>:

#### **“PRIMERA**

*Que se declare nulidad del Oficio N°. 2007EE179535 del 1° de agosto de 2007 y del Acto Administrativo N°. 2007EE200742 O 1 del 6 de septiembre de 2007, ambos proferidos por la Oficina de Recursos Tributarios de la Secretaría de Hacienda Distrital.*

#### **SEGUNDA**

*Que como consecuencia de la declaración anterior, se restablezca en su derecho a la sociedad DISTRIBUIDORA DE VINOS Y LICORES S.A. - DISLICORES S.A. y se declare la terminación por mutuo acuerdo del proceso administrativo tributario relacionado con las declaraciones del impuesto de industria y comercio correspondientes al sexto bimestre de los años gravables 2003 y 2004.*

#### **TERCERA**

*Que como consecuencia de todo lo anterior, se archive el proceso de determinación correspondiente.*

#### **CUARTA**

*De manera subsidiaria a la petición, y solamente en caso de que no se acceda a las peticiones anteriores, solicito a su despacho se sirva ordenar la devolución de las sumas pagadas por la sociedad DISTRIBUIDORA DE VINOS Y LICORES S.A. - DISLICORES S.A. en cumplimiento del artículo 55 de la Ley 1111 de 2006 y de los artículos 7 y 10 del Decreto 284 de 2007 y que se realizaron con la finalidad de obtener la terminación por mutuo acuerdo del proceso administrativo correspondiente y que se relacionan a continuación:*

<i>Periodo gravable</i>	<i>Pago 75% del mayor impuesto discutido</i>	<i>Autoadhesivo N°.</i>	<i>Fecha de pago</i>
<i>6 Bimestre 2003</i>	<i>\$16.313.000</i>	<i>23 253 01 003860 0</i>	<i>26 de julio de 2007</i>
<i>6 Bimestre 2004</i>	<i>\$44.438.000</i>	<i>23 253 01 003861 8</i>	<i>26 de julio de 2007</i>

<sup>6</sup> Folios 34 a 35

<sup>7</sup> Folios 23 a 24

La demanda fue inadmitida por cuanto los actos demandados no eran objeto de control jurisdiccional, por no decidir de fondo ni crear una situación jurídica determinada<sup>8</sup>.

El 10 de marzo de 2008, la accionante subsanó la demanda en el sentido de precisar como acto demandado el Acta N°. 76 del 31 de julio de 2007 y como pretensiones:

***“PRIMERA***

*Que se declare la nulidad del Acta por medio de la cual el Comité de Conciliación de la Secretaría de Hacienda negó la solicitud de terminación por mutuo acuerdo a la sociedad DISTRIBUIDORA DE VINOS Y LICORES S.A. DISLICORES NIT. 890916575-4, en el proceso administrativo tributario respecto del impuesto de industria, comercio, avisos y tableros del sexto bimestre de los años 2003 y 2004”.*

Invocó como normas violadas los artículos 4°, 13, 29, 121 y 315 de la Constitución Política; 2°, 36, 50 y 51 del Código Contencioso Administrativo; 38 del Decreto Ley 1421 de 1993 y 54 y 55 de la Ley 1111 de 2006.

Para desarrollar el concepto de violación señaló que el Comité de Conciliación de la Secretaría Distrital de Hacienda se limitó a afirmar, que estudiada la *viabilidad* de la solicitud de terminación por mutuo acuerdo del proceso administrativo, presentada por DISLICORES S.A., se determinó no aceptarla.

Manifestó que la Administración Distrital no podía limitarse a afirmar que en el caso de DISLICORES no se accedía a la solicitud de terminación por mutuo acuerdo, como consecuencia de la evaluación de la actuación de la administración y de la sociedad, porque estas simples apreciaciones no pueden considerarse como fundamentos de hecho y de derecho en que se debe fundar la decisión, es decir, como motivación de la misma.

Agregó que la Administración Distrital no sustentó su actuación, por lo que no fue posible conocer los motivos por los cuales rechazó la solicitud de terminación del proceso; es decir, hizo caso omiso de lo dispuesto en el artículo 35 del Código Contencioso Administrativo, que dispone que las decisiones de la administración

---

<sup>8</sup> Folios 47 a 50

deben ser motivadas, al menos en forma sumaria, si afectan a los particulares y deberán resolver todas las cuestiones planteadas.

Indicó que la falta de motivación de la decisión vulnera la garantía constitucional del derecho de defensa y del debido proceso, por cuanto todo acto administrativo proferido por las autoridades públicas debe estar de acuerdo con el procedimiento establecido en la ley para garantizar los derechos constitucionales de los particulares; por tanto, si hay un vicio en el procedimiento, que lesione el derecho de defensa, se configura la nulidad de la actuación oficial.

Manifestó que la Administración Distrital no analizó la solicitud de terminación por mutuo acuerdo ni sustentó las razones por las cuales, en su criterio, debía ser rechazada, lo que tornó el acto en arbitrario por desbordar las facultades que la Ley 1111 de 2006 concedió al ente territorial para adelantar el trámite tendiente a la terminación por mutuo acuerdo del proceso administrativo tributario.

Como soporte de sus afirmaciones citó las sentencias del Consejo de Estado 7629 del 14 de junio de 1996, 13753 de 1997, 5373 del 6 de abril de 2000 y 8326 de 2006 y la T-467 del 18 de octubre de 1995 de la Corte Constitucional.

Después de referirse al principio de jerarquía normativa que rige nuestro ordenamiento jurídico, expresó que el legislador estableció en el artículo 55 de la Ley 1111 de 2006, que los contribuyentes y responsables a quienes se les hubiere notificado uno de los actos administrativos expresamente señalados, podrá transar con la Administración de Impuestos un porcentaje del mayor impuesto discutido y del valor total de las sanciones e intereses, dependiendo de la instancia en la cual se encontrara el proceso administrativo, y que esta disposición podría ser aplicada por los entes territoriales en relación con los impuestos administrados por ellos.

Señaló que de acuerdo con la definición del vocablo “podrá”; referido a la facultad de hacer una cosa y a lo indicado en la norma, eran los contribuyentes quienes tenían la facultad de solicitar la terminación por mutuo acuerdo del proceso tributario, bajo el cumplimiento de los presupuestos establecidos por la Ley 1111 de 2006, pero la administración no estaba facultada para rechazar la solicitud de terminación, ya que eran los contribuyentes quienes decidían si se acogían a esta figura.

Explicó que en desarrollo de la facultad otorgada por la Ley 1111 de 2006 y bajo ese marco normativo, el Alcalde Mayor de Bogotá expidió el Decreto 284 del 5 de julio de 2007, por medio del cual se estableció, en el Distrito Capital, el procedimiento para la conciliación contencioso administrativa tributaria y la terminación por mutuo acuerdo de los procesos administrativos tributarios.

Que para tal fin, la actora pagó el 75% del mayor impuesto discutido, esto es, la suma de \$16.313.000 por el sexto (6°) bimestre de 2003 y la suma de \$ 44.438.000 por el sexto (6°) bimestre de 2004; así mismo desistió del recurso de reconsideración y anexó los demás documentos exigidos por las normas.

De esta manera, la Oficina de Recursos Tributarios de la Secretaría de Hacienda no podía realizar consideración distinta a la verificación del cumplimiento de los requisitos señalados, pues la Ley 1111 no le dio libertad para interpretar la norma, por lo que debía limitarse a su aplicación y, al no hacerlo, derogó el contenido y la razón de ser del artículo 55 de la Ley 1111 de 2006, cuya consecuencia es la violación del derecho a la igualdad y del principio de equidad del sistema tributario.

Impuso a la sociedad una condición adicional a la prevista legalmente como si a la administración le fuera posible crear unos requisitos diferentes a los determinados en la ley y acomodarlos en su beneficio.

La Administración Distrital estableció una causal distinta y en oposición a las previstas en la Ley 1111 de 2006, arrogándose facultades legislativas que solamente le corresponden al Congreso de la República, pues determinó que sólo sería procedente la terminación por mutuo acuerdo respecto de los procesos calificados como "*viabiles*".

Las razones de "*viabilidad*" nunca fueron reveladas a los administrados, permanecieron ocultas; por lo que la administración infringió el principio constitucional de la publicidad, según el cual, las autoridades darán a conocer sus decisiones mediante las comunicaciones, notificaciones o publicaciones que ordenan el Código Contencioso Administrativo y la ley.

#### **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**



En la oportunidad legal, la apoderada de la Secretaría de Hacienda de Bogotá, en escrito de contestación a la demanda, se opone a las pretensiones de la demanda y, en su lugar, solicita denegarlas con fundamento en los siguientes argumentos:

Precisó que la Ley 1111 de 2006 dispuso que lo no previsto en ella, se regularía por la Ley 446 de 1998 y por el Código Contencioso Administrativo y que la ley tenía una vigencia hasta el 31 de julio de 2007, toda vez que de conformidad con el artículo 70, parágrafo 2° de la Ley 446 de 1998, no puede haber conciliación en asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario.

Señaló que con fundamento en la mencionada ley el Alcalde Mayor de Bogotá D.C., expidió el Decreto 284 del 5 de julio de 2007, mediante el cual se establece el procedimiento para la conciliación contenciosa administrativa y la terminación por mutuo acuerdo de los procesos administrativos tributarios.

Consideró que tal regulación era necesaria para no dejar a la Administración desprovista de la facultad de analizar las solicitudes presentadas y evaluar la conveniencia de la propuesta ya que la conciliación debe entenderse como un acuerdo de voluntades y no como una amnistía impositiva de la ley.

Enfatizó que el mismo Decreto 284 estableció que el Comité de Conciliación debía pronunciarse sobre la viabilidad de la conciliación, es decir, contaba con la facultad para estudiar y valorar las solicitudes presentadas y decidir sobre ellas, de acuerdo con los parámetros establecidos.

Respecto a la solicitud de terminación por mutuo acuerdo presentada por la demandante señaló que no era conveniente acceder a ella, pues el acto de determinación de impuesto se ajustó a las normas que rigen el impuesto de industria y comercio, en la medida en que era improcedente la deducción declarada por la sociedad, ya que las únicas posibles de descontar son las establecidas por el artículo 42 del Decreto Distrital 352 de 2002, como se indica en el Concepto 1071 del 6 de enero de 2005 de la Subdirección Jurídica Tributaria del Distrito.

En cuanto a las sumas canceladas con la finalidad de obtener la terminación por mutuo acuerdo, manifestó que el artículo 1° del Decreto 284 de 2007 indicaba el procedimiento para presentar las solicitudes, sobre las cuales debía el Comité

pronunciarse y de aceptarlas le informaría al contribuyente para que diera cumplimiento a los requisitos exigidos en el mismo dentro de los cuales se encontraba el pago, el que debía realizar una vez la solicitud fuera aprobada y no antes, como ocurrió en el presente caso.

Que no existe contradicción entre la decisión adoptada por el Comité y las disposiciones que la accionante considera vulneradas, pues éste cumplió en su integridad el artículo 54 de la Ley 1111 de 2006 y el Decreto Distrital 284 de 2007.

En cuanto al restablecimiento del derecho pretendido por la demandante, en el sentido de reconocer el derecho a la terminación por mutuo acuerdo, considera improcedente un pronunciamiento de fondo, con fundamento en la Sentencia C-1114 de 2003 de la Corte Constitucional.

### **LA SENTENCIA APELADA**

Mediante sentencia del 28 de enero de 2010<sup>9</sup>, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta Subsección "B", se inhibió de proferir decisión de fondo respecto de la nulidad solicitada en relación con los Oficios N°. 2007EE179535 del 1° de agosto de 2007 y 2007EE200742 O 1 del 6 de septiembre del mismo año; inaplicó los incisos 2° y 3° y el párrafo del artículo 1° del Decreto Distrital 284 del 5 de julio de 2007 y, anuló parcialmente el Acta de Conciliación 76 del 31 de julio de 2007 proferida por el Comité de Conciliación de la Secretaría Distrital de Hacienda y a título de restablecimiento del derecho ordenó darle trámite a la solicitud de conciliación presentada el 30 de julio de 2001 por DISLICORES S.A. por el impuesto de industria y comercio, avisos y tableros del sexto bimestre de los años 2003 y 2004 y negó las demás pretensiones de la demanda.

Las razones aducidas en la decisión son las siguientes:

Precisó el *a quo*, que la litis se centra en determinar la legalidad de los oficios No. 2007EE179535 del 1° de agosto y 2007EE200742 O 1 del 6 de septiembre de 2007, proferidos por el Jefe de la Oficina de Recursos Tributarios de la Secretaría

---

<sup>9</sup> Folios 236 a 262

Distrital de Hacienda, y del Acta de Conciliación No. 76 del 31 de julio de 2007 emanada del Comité de Conciliación de la Secretaría de Hacienda de Bogotá D.C.

En cuanto a los oficios mencionados, señaló que los actos demandables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo son los definitivos y los de trámite cuando hacen imposible continuar una actuación; es decir, que sólo los actos definitivos que por sí mismos generan efectos jurídicos, son pasibles de control de legalidad, junto con las decisiones que los modifican o confirman, con las cuales conforman la voluntad administrativa respecto a un asunto particular.

Agregó que los actos de trámite que se limitan a impulsar la actuación administrativa, sólo son demandables cuando impiden que la actuación continúe, pues, en tal caso, estarían poniéndole término a la misma.

Afirmó que analizado el contenido de los oficios demandados pudo establecer que no son demandables ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, toda vez que no se trata de actos administrativos, entendidos como la expresión de la voluntad de la Administración tendiente a modificar, aclarar o extinguir una situación jurídica determinada, pues su contenido no genera efectos frente a la demandante, se trata de una simple información o comunicación.

En lo que tiene que ver con el Acta del Comité de Conciliación No. 76 del 31 de julio de 2007, consideró el *a-quo* que se trata de un acto administrativo susceptible de control de legalidad ante la jurisdicción, en la medida que define de fondo la solicitud de terminación por mutuo acuerdo presentada por la demandante.

Destacó que la conciliación en materia tributaria es especial, ya que la autoridad distrital, no tiene facultad para modificar la norma y no puede establecer requisitos y procedimientos distintos o adicionales a los establecidos en la ley, sólo está facultada para conciliar en los montos, porcentajes y conceptos que en ella se indican, de manera que cumplidos los requisitos establecidos por la Ley 1111 de 2006 debe el Comité de Conciliación reconocer los efectos conciliatorios establecidos por el legislador, sin necesidad de que medie un acto constitutivo de la voluntad. Por esta razón, simplemente se debe expedir el acto de reconocimiento, no de la voluntad de las partes sino del cumplimiento de los requisitos y condiciones dispuestas por la ley.

Posteriormente, comparó el artículo 55 de la Ley 1111 de 2006 con el artículo 7° del Decreto 284 de 2007 para precisar que el legislador no estableció ningún requisito relacionado con la observancia por parte del Comité de Conciliación de la viabilidad de la terminación por mutuo acuerdo, como sí lo hizo el Decreto 284 en el artículo 1°, de esta manera agregó un supuesto no contenido en la ley, a la que debía sujetarse el decreto en mención.

Con fundamento en la excepción de ilegalidad, el *a quo* decidió inaplicar los apartes del artículo 1° del Decreto 284 del 5 de julio de 2007, relacionados con la observancia de requisitos subjetivos para la admisión de la conciliación en materia tributaria, con fundamento en el artículo 12 de la Ley 153 de 1887, declarado exequible por la Corte Constitucional.

Consideró que la actora dio cumplimiento a los requisitos exigidos para la procedencia de la terminación por mutuo acuerdo y, en consecuencia, decidió anular parcialmente el Acta de Comité de Conciliación No. 76 del 31 de julio de 2007; y ordenó al Comité de Conciliación, que a la mayor brevedad posible y previa verificación de las pruebas documentales aportadas por el contribuyente a través de los cuales pretende acreditar el cumplimiento de los requisitos formales previstos en la Ley 1111 de 2006 y el Decreto Distrital 284 de 2007, en los apartes que no la contraríen, proceda a darle el trámite pertinente a la solicitud de conciliación presentada el 30 de julio de 2007 por la sociedad demandante y negó las demás pretensiones de la demanda.

#### **EL RECURSO DE APELACIÓN**

Inconforme con la decisión de primera instancia, la demandada interpone recurso de apelación<sup>10</sup> en el que solicita revocar la sentencia impugnada y, en su lugar, negar las súplicas de la demanda.

Al efecto, reiteró los argumentos de la demanda y advirtió que las decisiones adoptadas por el Comité de Conciliación no son caprichosas, que son el resultado del análisis y estudio de cada una de las solicitudes y que por tratarse de dineros públicos se procura que la decisión se enmarque en la legalidad; por lo tanto, y

---

<sup>10</sup> Folios 264 a 265

teniendo en cuenta los intereses económicos del Distrito Capital, fue analizada la solicitud y no se accedió a la conciliación.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**La demandante** reiteró lo expuesto en la demanda. Destacó que la motivación es uno de los elementos esenciales del acto administrativo y que la ausencia de dicho elemento conduce a la ilegalidad del acto, tanto del acta de conciliación como de los oficios en que le comunicaron que la solicitud de terminación por mutuo acuerdo no era viable.

Manifestó no estar de acuerdo con la afirmación de la entidad demandada referente a que la misma Ley 1111 de 2006, de manera expresa, remite a la Ley 446 de 1998 en lo que no esté allí contemplado, hecho que no permitía al Distrito Capital expedir un decreto estableciendo requisitos no exigidos en la norma superior.

Señaló que, si bien el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la legalidad de los incisos 2° y 3° del Decreto 284 de 2007, la condicionó al hecho que el Comité de Conciliación sólo puede ejercer sus facultades con estricta sujeción a los requisitos y condiciones establecidas en los artículos 54 y 55 de la Ley 1111, es decir, que si la solicitud reúne los presupuestos contemplados en la ley, la autoridad competente deberá aprobar la solicitud de terminación por mutuo acuerdo.

Frente a las causales de improcedencia de la terminación por mutuo acuerdo, especificó las contempladas en el artículo 14 del Decreto 284 de 2007 y resaltó que la procedencia o improcedencia no puede ser potestativa del funcionario competente, sino que éste debe acudir a la norma en mención para establecer tal aspecto.

Finalmente, reiteró la solicitud la nulidad de los Oficios N°. 2007EE179535 del 1° de agosto de 2007 y 2007EE200742 O 1 del 6 de septiembre del mismo año.

**La entidad demandada** replicó los argumentos expuestos con ocasión de la contestación de la demanda y del recurso de apelación.

Transcribió apartes de la sentencia de la Corte Constitucional C-333 del 12 de mayo de 2010, que declaró inexecutable los incisos tercero, cuarto, quinto y sexto y el párrafo del artículo 77 de la Ley 1328 de 2009, por la cual se dictaron normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones en cuanto a la conciliación en materia tributaria. Consideró la Corporación que con dicha norma se violaban los principios de unidad de materia, consecutividad e identidad flexible y de la autonomía territorial<sup>11</sup>.

El **Ministerio Público** no intervino en esta oportunidad procesal.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

En los términos del recurso de apelación, la Sala debe decidir sobre la legalidad del Acta de Conciliación N° 76 del 31 de julio de 2007 por la cual el Comité de Conciliación de la Secretaría Distrital de Hacienda negó la solicitud de terminación por mutuo acuerdo a DISLICORES S.A.

Antes de decidir el fondo del asunto, la Sala advierte que en el escrito de modificación de la demanda, la pretensión de nulidad se limitó al Acta N°. 76 del 31 de julio de 2007 proferida por el Comité de Conciliación de la Secretaría Distrital de Hacienda, por lo que resulta incongruente el pronunciamiento del a-quo sobre los Oficios Nos. 2007EE179535 del 1 de agosto de 2007 y 2007EE200742 O 1 del 6 de septiembre de 2007 y la petición de nulidad de esos oficios, reiterada por la actora en los alegatos de conclusión.

Por lo tanto, la Sala sólo se pronunciará sobre la legalidad del Acta del Comité de Conciliación, acto administrativo susceptible de control de legalidad ante la jurisdicción, en la medida en que es ese acto el que define de fondo la solicitud de terminación por mutuo acuerdo que DISLICORES S.A. presentó ante la Secretaría Distrital de Hacienda y, por lo tanto, revocará el numeral primero de la sentencia impugnada en el que el Tribunal se inhibió de proferir decisión de fondo en

---

<sup>11</sup> *Definió que la norma tenía como efecto privar de manera unilateral e imperativa a las entidades territoriales de recursos que eran de su propiedad, sin que a este respecto medie una decisión de los órganos competentes (concejos y asamblea según el caso) y sin que la entidad acreedora pueda oponerse o consentir en las rebajas pretendidas.*

relación con la pretendida nulidad de los Oficios Nos. 2007EE179535 de 1° de agosto de 2007 y 2007EE200742 O 1 de 6 de septiembre del mismo año.

Asimismo, precisa que la sociedad demandante, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, demandó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca la Liquidación Oficial de Revisión DDI-0656118 del 11 de octubre de 2006 por concepto del impuesto de industria, comercio, avisos y tableros del sexto (6°) bimestre de 2003 y sexto (6°) bimestre de 2004 y la resolución que resolvió el recurso de reconsideración.

Lo anterior, por cuanto el inciso 2° del artículo 170 del Código de Procedimiento Civil, aplicable por remisión expresa del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo, señala que el juez decretará la suspensión del proceso, cuando la sentencia que deba dictarse en un proceso dependa de lo que deba decidirse en otro proceso civil que verse sobre cuestión que no sea procedente resolver en el primero, o de un acto administrativo de alcance particular cuya nulidad esté pendiente del resultado del proceso contencioso administrativo.

Una vez consultado el sistema de información judicial del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el que se registran las actuaciones adelantadas por las autoridades judiciales, se observa que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho radicada bajo el número 250002327000200800096 01, en la que la sociedad DISTRIBUIDORA DE VINOS Y LICORES S.A. DISLICORES S.A. solicitó la nulidad de los actos de determinación antes mencionados, no ha sido resuelta.

El 26 de abril de 2012 fue notificado el auto de fecha 20 de abril del en curso en el que se ordenó estarse a lo dispuesto en el numeral segundo de la parte resolutive del auto del 23 de julio de 2009 que decretó la prejudicialidad por existir relación entre los dos procesos, esto es, la suspendió el proceso por cuanto la definición de ese depende de lo que aquí se resuelva.

En ese contexto, procede la Sala al estudio del fondo del asunto.

La Ley 1111 del 27 de diciembre de 2006, en su artículo 55, estableció la terminación por mutuo acuerdo de los procesos administrativos tributarios, para lo cual dispuso:

*“Los contribuyentes y responsables de los impuestos sobre la renta, ventas, timbre y retención en la fuente, a quienes se les haya notificado antes de la vigencia de esta Ley, Requerimiento Especial, Pliego de Cargos, Liquidación de Revisión o Resolución que impone sanción, podrán transar hasta el 31 de julio del año 2007 con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales:*

*a) Hasta un cincuenta por ciento (50%) del mayor impuesto discutido como consecuencia de un requerimiento especial, y el valor total de las sanciones, intereses y actualización según el caso, en el evento de no haberse notificado liquidación oficial; siempre y cuando el contribuyente o responsable corrija su declaración privada, y pague el cincuenta por ciento (50%) del mayor impuesto propuesto;*

*b) Hasta un veinticinco por ciento (25%) del mayor impuesto y el valor total de las sanciones, intereses y actualización según el caso, determinadas mediante liquidación oficial, siempre y cuando no hayan interpuesto demanda ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y el contribuyente o responsable corrija su declaración privada pagando el setenta y cinco por ciento (75%) del mayor impuesto determinado oficialmente;*

*c) Hasta un cincuenta por ciento (50%) del valor de la sanción sin actualización, propuesta como consecuencia de un pliego de cargos, en el evento de no haberse notificado resolución sancionatoria, siempre y cuando se pague el cincuenta por ciento (50%) de la sanción propuesta;*

*d) Hasta un veinticinco por ciento (25%) del valor de la sanción sin actualización, en el evento de haberse notificado resolución sancionatoria, siempre y cuando se pague el setenta y cinco por ciento (75%) del valor de la sanción impuesta.*

*Para tales efectos dichos contribuyentes deberán adjuntar la prueba del pago o acuerdo de pago de la liquidación privada del impuesto de renta por el año gravable de 2005, del pago o acuerdo de pago de la liquidación privada del impuesto o retención según el caso correspondiente al período materia de la discusión, y la del pago o acuerdo de pago de los valores transados según el caso.*

*La terminación por mutuo acuerdo que pone fin a la actuación administrativa tributaria prestará mérito ejecutivo de conformidad con lo señalado en los artículos 828 y 829 del Estatuto Tributario, y con su cumplimiento se entenderá extinguida la obligación por la totalidad de las sumas en discusión.*

*Los términos de corrección previstos en los artículos 588, 709 y 713 del Estatuto Tributario, se extenderán temporalmente con el fin de permitir la adecuada aplicación de esta disposición, y la del párrafo transitorio del artículo 424 del Estatuto Tributario.*

*Las disposiciones contenidas en el presente artículo podrán ser aplicadas por los entes territoriales en relación con las obligaciones de su competencia. Lo anterior también será aplicable respecto del impuesto al consumo.*

De esta manera el legislador estableció la figura de la transacción como una de las formas de terminar los procesos administrativos de determinación de las obligaciones tributarias e imposición de sanciones relacionadas con los impuestos



del orden nacional y podría ser aplicada por los entes territoriales en relación con las obligaciones de su competencia, siempre que se hubiere notificado requerimiento especial, pliego de cargos o liquidación oficial de revisión, que no se hubieran definido al momento de entrada en vigencia de la Ley 1111 de 2006 y estableció como fecha límite para presentar la solicitud, el 31 de julio de 2007.

Jurídicamente la transacción se estableció, según el artículo 2469 del Código Civil, como un modo contractual para extinguir las obligaciones, a través del cual las partes deciden terminar “*extrajudicialmente un litigio pendiente o precaven uno eventual*”; de ello se evidencia que la terminación por mutuo acuerdo de que trata el artículo 55 de la Ley 1111 de 2006 es un mecanismo que facilita a los administrados finiquitar en sede administrativa los procesos tributarios o prescindir de la vía contenciosa, siempre que estén dentro de la oportunidad legal para impugnar los actos administrativos.

Con fundamento en lo anterior, el 5 de julio de 2007 el Alcalde Mayor de Bogotá, expidió el Decreto 284, por el cual adopta el procedimiento para la conciliación y terminación por mutuo acuerdo en los procesos administrativos tributarios adelantados por la Dirección Distrital de Impuestos, así:

**ARTÍCULO 1. PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD DE CONCILIACIÓN Y TERMINACIÓN POR MUTUO ACUERDO.** *Los contribuyentes, responsables y agentes retenedores de los impuestos administrados por la Dirección Distrital de Impuestos, que adelanten procesos ante el Contencioso Administrativo o ante la Administración Tributaria Distrital y que pretendan acogerse a los beneficios establecidos en el presente decreto, deberán presentar la respectiva solicitud ante la Dirección Jurídica - Subdirección de Gestión Judicial- o ante la Dirección Distrital de Impuestos, de la Secretaría Distrital de Hacienda, según sea el caso.*

*El Comité de Conciliación de la Secretaría Distrital de Hacienda, en los términos establecidos en las normas que lo regulan deberá pronunciarse sobre la viabilidad de la Conciliación, bien sea de manera particular en cada proceso o adoptando los lineamientos bajo los cuales se celebraran las conciliaciones.*

*Una vez que el Comité de Conciliación, encuentre viable la solicitud de conciliación o terminación por mutuo acuerdo, presentada por el contribuyente, responsables y/o agentes retenedores de los impuestos administrados por la Dirección Distrital de Impuestos o dictados los lineamientos a que haya lugar, el interesado, será enterado de la decisión del Comité, y deberá dar cumplimiento a lo establecido en el presente Decreto, dependiendo de la instancia en que se encuentre el proceso.*

**PARÁGRAFO.** El comité de Conciliación podrá definir políticas generales sobre la viabilidad las conciliaciones o terminación por mutuo acuerdo teniendo en cuenta la valoración de los procesos efectuada en el Sistema de Procesos Judiciales - SIPROJ- por los apoderados o la efectuada por los funcionarios responsables de las Oficinas de Liquidación o Recursos Tributarios de la Dirección Distrital de Impuestos según sea el caso.

(...)

**ARTÍCULO 7º. REQUISITOS PARA LA TERMINACIÓN POR MUTUO ACUERDO DE LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS TRIBUTARIOS.** Los contribuyentes, responsables y agentes retenedores de los impuestos administrados por la Dirección Distrital de Impuestos podrán solicitar, hasta el 31 de julio de 2007 la terminación por mutuo acuerdo de los procesos administrativos tributarios con el cumplimiento de la totalidad de los siguientes requisitos:

a. Que con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 1111 del 27 de diciembre 2006 se hubiere notificado requerimiento especial, pliego de cargos, liquidación de revisión o resolución que impone sanción;

b. Que a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 1111 del 27 de diciembre 2006, no se haya interpuesto acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contencioso-administrativa;

c. Que el contribuyente corrija su declaración privada o la presente, cuando sea del caso;

d. Que la solicitud de terminación por mutuo acuerdo se presente hasta el 31 de julio de 2007;

e. Que acredite el pago o acuerdo de pago de los valores transados;

f. Que al momento de presentar la solicitud se acredite el pago o acuerdo de pago de las liquidaciones privadas del impuesto objeto de transacción presentadas por el año gravable 2006, cuando el período gravable sea anual o las del año gravable 2007, si éste es diferente al anual, cuando a ello hubiere lugar.

g. Que se acredite el pago o acuerdo de pago de la declaración del respectivo tributo correspondiente al período materia de discusión.

(...)

**ARTÍCULO 14º. IMPROCEDENCIA DE LA TERMINACIÓN POR MUTUO ACUERDO.** La terminación por mutuo acuerdo de los procesos administrativos tributarios de determinación de impuestos y/o de imposición de sanciones de que tratan los artículos 7º a 11 de este decreto no será procedente en cualquiera de los siguientes casos:

*a. Cuando habiéndose agotado la vía gubernativa por decisión del recurso de reconsideración o por no haberse interpuesto el recurso oportunamente opere la caducidad del término para interponer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho;*

*b. Cuando el acto administrativo se encuentre debidamente ejecutoriado;*

*c. Cuando no se haya cancelado, al momento de presentar la solicitud, la declaración del impuesto objeto de transacción del año gravable 2006 y/o las liquidaciones privadas del respectivo tributo correspondientes al período materia de la discusión; cuando a ello hubiere lugar;*

*d. Cuando se trate de liquidaciones de aforo o de corrección aritmética, con excepción de las liquidaciones de aforo con sanción por no declarar de los impuestos predial unificado y sobre vehículos automotores.*

*(...)"*

Analizadas las normas antes anotadas, se tiene:

- Los contribuyentes, responsables y agentes retenedores de los impuestos administrados por la Dirección Distrital de Impuestos, que tenían procesos pendientes ante el Contencioso Administrativo o ante la Administración Tributaria Distrital y que pretendían terminarlos por mutuo acuerdo, debían presentar la respectiva solicitud ante la mencionada entidad, hasta el 31 de julio de 2007, con el cumplimiento de los requisitos establecidos, para el efecto, en el artículo 7° del mismo Decreto 284 de 2007.
- El Comité de Conciliación de la Secretaría Distrital de Hacienda debía pronunciarse sobre la viabilidad de la conciliación de manera particular para cada proceso, o fijando los lineamientos para celebrar las conciliación.
- El Comité citado, una vez encontrara viable la solicitud de conciliación o terminación por mutuo acuerdo, debía comunicarle tal decisión al interesado, y éste debía cumplir los requisitos exigidos en el Decreto 284 mencionado, dependiendo de la instancia en que el proceso se encontrara.

Según el párrafo del artículo 1° del Decreto 284 de 2007, el Comité de Conciliación podría definir políticas generales sobre la viabilidad de las conciliaciones o terminación por mutuo acuerdo teniendo en cuenta la valoración de los procesos efectuada en el Sistema de Procesos Judiciales - SIPROJ- por los apoderados o la efectuada por los funcionarios responsables de las Oficinas de

Liquidación o Recursos Tributarios de la Dirección Distrital de Impuestos según fuera el caso.

La demandante presentó la solicitud de terminación por mutuo acuerdo del proceso administrativo tributario correspondiente al impuesto de industria y comercio, avisos y tableros por los bimestres sexto (6°) de 2003 y sexto (6°) de 2004, el 30 de julio de 2007, es decir, dentro de la oportunidad legal<sup>12</sup>.

Con fundamento en lo señalado en el párrafo del artículo 1°, antes citado el Comité de Conciliación precisó en el Acta No. 76 del 31 de julio de 2007<sup>13</sup>: *“El acto liquidatorio es defendible en la medida en que efectivamente es improcedente la deducción practicada por la sociedad dado que las únicas deducciones posibles son las enlistadas en el artículo 42 del D.D. 352 de 2002, además lo cancelado por el impuesto al consumo constituye una erogación necesaria para el desarrollo de su objeto social. El tema fue tratado en el Concepto 1071 del 6 de enero de 2005, expedido por la Subdirección Jurídico Tributaria. Recomendaciones: En las condiciones expuestas, la Dra. (...) no recomienda aceptar la terminación del proceso por mutuo acuerdo”*

La anterior decisión fue comunicada al contribuyente el 1° de agosto de 2007, mediante el Oficio 2007EE179535.

Es claro que la solicitud de terminación por mutuo acuerdo presentada por la actora el 30 de julio de 2007 fue negada porque el Comité de Conciliación de la Secretaría de Hacienda del Distrito consideró, después de analizar las posibilidades de éxito de la actuación administrativa, que el acto de determinación oficial era defendible.

Pues bien, la Sala, en sentencia del 22 de marzo de 2012<sup>14</sup>, anuló el párrafo del artículo 1° del Decreto 284 de 2007, con sustento en las siguientes consideraciones:

“ (...)”

---

<sup>12</sup> Recibo de pago No. 2325301003861 del 26 de julio de 2007 por valor de \$44.438.000, correspondiente al 6° bimestre de 2004 (fl. 43) y el No. 2325301003860 del 26 de julio de 2007 por la suma de \$16.313.000 (fl 42) del 6° bimestre de 2003.

<sup>13</sup> Folios 73 a 74

<sup>14</sup> Sentencia del 22 de marzo de 2012, Exp. 18224, C.P. Dr. William Giraldo Giraldo.

*En efecto, si bien es cierto que el Distrito Capital tiene facultades para integrar los Comités de Conciliación, también lo es que se encuentra obligado a someter las funciones de estos organismos a las normas constitucionales y legales, en especial, cuando estos deben determinar la procedencia de un beneficio establecido en la ley.*

*Además, la aplicación, en el Distrito Capital de Bogotá, de las disposiciones contenidas en los artículos 54 y 55 de la Ley 1111 de 2006, por tratarse de una adopción de normas, debe someterse a la estructura jurídica, requisitos y dinámica de funcionamiento de la conciliación y transacción tributaria, es decir, al contenido de los mencionados artículos, como lo señaló esta ley al autorizar su aplicación.*

*Como se observó, los artículos 54 y 55 ibídem exigieron el cumplimiento de requisitos de carácter temporal (fecha de presentación de la demanda o notificación del acto administrativo y de la solicitud del beneficio), formal (corrección de declaraciones<sup>15</sup>) y sustancial (pago), sin que para acceder a la conciliación o transacción tributaria la ley haya sometido su procedencia a las posibilidades de éxito o pérdida de los procesos.*

*En los antecedentes administrativos que dieron origen a la Ley 1111 de 2006, se encuentra que la reforma tributaria está fundada conceptualmente en la defensa de cuatro principios sustantivos que la organizan: la equidad, la competitividad, la simplicidad y sostenibilidad. En cuanto a la simplicidad se indicó que busca reducir los costos, medidos en tiempo y esfuerzo, que deben asumir los contribuyentes para cumplir cabalmente con sus obligaciones tributarias, y la simplicidad del sistema para continuar con la lucha contra la evasión y elusión<sup>16</sup>. Con fundamento en dichos principios se incluyó en la ponencia del primer debate estos beneficios tributarios<sup>17</sup>.*

*Es por ello que la finalidad de la conciliación y transacción de los procesos administrativos tributarios es la recaudación de los dineros públicos, objetivo que resulta incompatible con una política que se enmarca en permitir la continuidad del trámite gubernativo y judicial de los procesos, dado que ello conllevaría a que se siguiera incurriendo en los altos costos que representan la intervención de la justicia administrativa, la representación de las entidades, y la alta cartera por concepto de los impuestos y sanciones adeudados por los contribuyentes.*

*Además, es evidente que lo que busca la ley es estimular la resolución pronta de los procesos administrativos tributarios, pues no puede olvidarse que uno de los principios que gobiernan el sistema tributario es el de eficiencia.*

*Es importante precisar, que independientemente de las posibilidades de éxito que pudiera tener el Distrito Capital en los procesos*

---

<sup>15</sup> Solo en el caso de la transacción.

<sup>16</sup> Gaceta 262 del 28 de julio 2006. Cámara de Representantes. Exposición de motivos.

<sup>17</sup> Gaceta 527 del 9 de noviembre de 2006. Cámara de Representantes. Ponencia para primer debate.

*administrativos tributarios, si la entidad territorial decidió aplicar la norma en su jurisdicción debía someterse de manera integral a las disposiciones establecidas en la ley, pues si consideraba que no resultaban favorables para sus intereses no debió adoptar dicha legislación, para, en su lugar, continuar con el trámite de los procesos administrativos que tenía a su cargo.*

*En ese orden de ideas, el Alcalde Mayor de Bogotá no podía utilizar el párrafo del artículo 1º del Decreto 284 de 2007 como un instrumento para completar la ley, ni para suplir los vacíos que ésta puede presentar en caso de que el legislador no se haya ocupado de un asunto, ni podía establecer en éste normas que contravengan abiertamente sus mandatos, dado que al haber sido adoptados estos mecanismos en el Distrito Capital, la norma que los aplicara estaba supeditada a lo dispuesto en los artículos 54 y 55 de la Ley 1111 de 2006.*

(...)

*En ese sentido las facultades del Comité de Conciliación no deben dirigirse bajo las políticas descritas en el párrafo del artículo 1º del Decreto 284 de 2007, sino en el marco de lo dispuesto en los artículos 54 y 55 de la Ley 1111 de 2006.*

Según el criterio expuesto, cuando la entidad territorial decidió aplicar en su jurisdicción los artículos 54 y 55 de la Ley 1111 de 2006, debía ceñirse en su totalidad a lo allí señalado, sin exceder los lineamientos y requisitos exigidos en las disposiciones mencionadas.

La Ley 1111 de 2006 condicionó la procedencia de la terminación por mutuo acuerdo al cumplimiento de determinados requisitos, sin contemplar dentro de ellos que la entidad podía rechazarla si las posibilidades de ganar el litigio en la jurisdicción eran altas por lo que no podía, la entidad demandada, añadir esta circunstancia como una causal para rechazar la solicitud al respecto.

En estas circunstancias se hacen extensivos los efectos *ex nunc*, es decir, hacía el futuro de la sentencia del 22 de marzo de 2012, mencionada, toda vez que para la fecha en que dicha providencia anuló la expresión: *“teniendo en cuenta la valoración de los procesos efectuada en el Sistema de Procesos Judiciales – SIPROJ- por los apoderados o la efectuada por los funcionarios responsables de las Oficinas de Liquidación o Recursos Tributarios de la Dirección Distrital de Impuestos según sea el caso”*, contenida en el párrafo 1º del Decreto 284 de 2007, con fundamento en el cual se profirió el acto administrativo que se demanda, las situaciones producidas al amparo del acto declarado nulo no

estaban consolidadas, porque estaban pendiente de decisión en la jurisdicción contenciosa.

En el caso concreto, el efecto es inmediato y, por lo tanto, la norma resulta inaplicable por haber sido declarada nula.

Por lo anterior se revocará el numeral segundo de la sentencia apelada en virtud de la expedición de la sentencia del 22 de marzo de 2012, antes anotada, pues ya no es necesario el análisis de la excepción de ilegalidad del Decreto Distrital 284 de 2007, por haberse declarado su nulidad.

Definido que la Secretaría de Hacienda del Distrito no podía rechazar la solicitud de terminación por mutuo acuerdo por la razón aducida en el acta antes mencionada, el restablecimiento del derecho implica que la administración distrital procediera a analizar si la actora cumplió los requisitos para aceptar la solicitud de terminación por mutuo acuerdo; sin embargo, por economía procesal, la Sala procederá a hacerlo para definir la situación jurídica de la sociedad:

- La demandante presentó la solicitud de terminación por mutuo acuerdo del proceso administrativo tributario correspondiente al impuesto de industria y comercio, avisos y tableros por los bimestres sexto (6°) del año 2003 y sexto (6°) del año 2004, el 30 de julio de 2007, es decir, dentro de la oportunidad legal.

De conformidad con las declaraciones presentadas y los actos administrativos proferidos, los valores a transar corresponden a los siguientes:

Periodo gravable	Valor declarado	Valor determinado oficialmente	Mayor valor del impuesto discutido	75% del mayor impuesto discutido
6 bimestre 2003	\$54.499.000	\$76.249.000	\$21.750.000	\$16.313.000
6 bimestre 2004	\$59.625.000	\$118.876.000	\$59.000.000	\$44.438.000

Con el fin de acogerse a la terminación por mutuo acuerdo por los bimestres antes mencionados, realizó los siguientes pagos:

- 1°. Recibo de pago No. 2325301003860 del 26 de julio de 2007 por la suma de \$16.313.000, correspondiente al 6° bimestre de 2003.

2°. Recibo de pago No. 2325301003861 del 26 de julio de 2007 por valor de \$44.438.000, correspondiente al 6° bimestre de 2004.

Lo anterior acredita que cumplió con el requisito del pago de los valores transados.

- Así mismo, acompañó copia de las declaraciones del impuesto de industria, comercio, avisos y tableros por los años gravables 2003, 2004, 2006 y de los bimestres primero, segundo y tercero del año 2007, debidamente pagadas<sup>18</sup>.
- Los valores a cargo consignados en las declaraciones del impuesto de industria, comercio, avisos y tableros por los bimestres sexto (6°) del año 2003 y sexto (6°) de 2004, fueron pagadas con ocasión de su presentación.
- El día 30 de julio de 2007 presentó memorial de desistimiento del recurso de reconsideración interpuesto contra la Liquidación Oficial de Revisión 11057DDI065618 del 11 de octubre de 2006.
- Que para la entrada en vigencia de la Ley 1111 de 2006 la actora no había interpuesto acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Conforme con lo anteriormente descrito, advierte la Sala que el contribuyente cumplió con los requisitos exigidos por el Decreto 284 de 2007 para la procedencia de la terminación por mutuo acuerdo del proceso tributario adelantado por los bimestres sexto (6°) de 2003 y sexto (6°) de 2004.

Por lo antes expuesto, se revocará el numeral primero de la sentencia del Tribunal apelada, en cuanto se inhibió de pronunciarse sobre la legalidad de los Oficios Nos. 2007EE179535 del 1 de agosto de 2007 y 2007EE200742 O 1 del 6 de septiembre de 2007, actos que no fueron demandados.

Se confirmará el inciso primero del numeral tercero de la sentencia apelada en cuanto anuló parcialmente el Acta de Conciliación 76 del 31 de julio de 2007, y a título de restablecimiento del derecho, se declarará la terminación por mutuo acuerdo del proceso administrativo tributario adelantado por la Secretaría de Hacienda del Distrito contra la sociedad Distribuidora de Vinos y Licores S.A., DISLICORES S.A., por el impuesto de industria, comercio, avisos y tableros correspondiente a los bimestres sexto (6°) de 2003 y sexto (6°) de 2004.

---

<sup>18</sup> Folios 82 a 105



En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## **FALLA**

**1. REVÓCASE** el numeral primero de la sentencia del 28 de enero de 2010 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta Subsección "B", dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por la sociedad Distribuidora de Vinos y Licores S.A. DISLICORES S.A. contra la Secretaría de Hacienda de la Dirección Distrital de Impuestos.

**2. CONFÍRMASE** el inciso primero del numeral tercero de la sentencia apelada que anuló parcialmente el Acta de Conciliación N°. 76 del 31 de julio de 2007 proferida por el Comité de Conciliación de la Secretaría Distrital de Hacienda, en cuanto no accedió a la solicitud de terminación por mutuo acuerdo presentada por la sociedad Distribuidora de Vinos y Licores S.A. DISLICORES S.A., por concepto del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros por los bimestres sexto (6°) de 2003 y sexto (6°) de 2004, pero por las razones expuestas en la parte considerativa.

**3. MODIFÍCASE** el inciso segundo del numeral tercero y por tanto el restablecimiento del derecho quedará así:

Se declara terminado el proceso administrativo tributario adelantado por la Secretaría de Hacienda del Distrito contra la sociedad demandante por concepto del impuesto de industria, comercio, avisos y tableros correspondiente a los bimestres sexto (6°) de 2003 y sexto (6°) de 2004, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa.

**4. REVÓCANSE** los numerales 2° y 4° de la sentencia apelada.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, devuélvase al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**  
Presidente

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

**WILLIAM GIRALDO GIRALDO**

**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ**