

[<< Volver](#)

Unidad Informática de Doctrina

Area del Derecho

Tributario

Banco de Datos

Procedimiento Tributario

Problema Jurídico

Tesis Jurídica

CONCEPTO 007882 int 726 DE 2026 MAYO 13

[Consultar Documento Jurídico](#)

▼ Descriptores

Procedimiento administrativo de Cobro coactivo.
Ejecutoriedad de los actos tributarios.
Caducidad del medio de control.

▼ Fuentes Formales

Artículos 828, 829 y 831 del Estatuto Tributario.

Sentencias del Consejo de Estado, Sección Cuarta, del 12 de diciembre de 2018 (Exp. 23341), 27 de mayo de 2021 (Exp. 25376) y 30 de septiembre de 2021 (Exp. 25626).

▼ Extracto

1. Esta Subdirección está facultada para absolver las consultas escritas, presentadas de manera general, sobre la interpretación y aplicación de las normas tributarias, aduaneras y de fiscalización cambiaria, en lo de competencia de la DIAN¹. En este sentido, la doctrina emitida será de carácter general, no se referirá a asuntos particulares y se someterá a lo consagrado en el artículo 131 de la Ley 2010 de 2019².
2. Mediante el radicado de la referencia se da respuesta a la inquietud planteada sobre la posibilidad de que la Administración Tributaria inicie o continúe el procedimiento administrativo de cobro coactivo, mediante la expedición de mandamiento de pago y el decreto de medidas cautelares, respecto de actos administrativos que prestan mérito ejecutivo, cuando aún no ha vencido el término de caducidad para ejercer el medio de control ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o cuando el obligado ya ha interpuesto demanda contra dichos actos.
3. La conclusión dada en el oficio 100208192-690 del 08/05/2026 fue que no era posible, Conforme al precedente vinculante del Consejo de Estado. En esta oportunidad se da alcance este oficio para precisar algunos aspectos, con base en esta jurisprudencia:
4. En esta oportunidad se reitera que el artículo 828 del Estatuto Tributario (E.T.) establece los documentos que prestan mérito ejecutivo para efectos del cobro coactivo. Estos títulos, una vez exigibles, habilitan a la Administración Tributaria para iniciar el procedimiento administrativo de cobro mediante la expedición del mandamiento de pago, en el que se ordena al deudor pagar las obligaciones pendientes a favor de la Nación.
5. También se destaca lo dispuesto en numeral 4 del artículo 829 del E.T. sobre la ejecutoria de los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo. Esta disposición prevé que estos se entienden ejecutoriados: «4. Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso».
6. A partir de esta regla especial³, el Consejo de Estado ha distinguido dos supuestos. El primero se presenta cuando contra el acto administrativo proceden recursos administrativos y estos son interpuestos en debida oportunidad; en tal evento, la ejecutoria se configura cuando dichos recursos son decididos de manera definitiva. El segundo ocurre cuando los actos que sirven de fundamento al cobro son demandados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; en este caso, la ejecutoria se difiere hasta que exista decisión judicial definitiva⁴.
7. Esta interpretación ha sido complementada por la misma Corporación al precisar que la afectación de la fuerza ejecutoria no solo se produce cuando la demanda ha sido presentada, sino también durante el término legal con que cuenta el interesado para ejercer el medio de control correspondiente. Lo anterior, en la medida que la ejecutoriedad del acto se consolida «solo cuando hayan concluido todos los debates jurídicos que contra ellos se hayan entablado o sean susceptibles de entablarse»⁵. (énfasis propio).
8. En efecto, en sentencia del 12 de diciembre de 2018 (Exp. 23341) la Sección Cuarta del Consejo de Estado analizó un caso en el cual una autoridad administrativa libró mandamiento de pago una vez concluida la discusión en sede administrativa, pero mientras aún corría el término para demandar los actos que constituían el título ejecutivo.
9. En esa oportunidad, la Sala concluyó que, una vez decidido y notificado el acto que resuelve el recurso, el contribuyente queda habilitado para promover el medio de control respectivo. Por ello, mientras corre dicho término, la fuerza ejecutoria del acto se

encuentra afectada y la Administración no está habilitada para iniciar el procedimiento **de** cobro coactivo. Si el acto es **demandado**, esa afectación se mantiene hasta que se notifique la **decisión judicial definitiva**⁶.

10. Esta regla fue reiterada posteriormente por el Consejo **de** Estado en las sentencias **del 27 de mayo de 2021** (Exp. 25376)⁷ y **30 de septiembre de 2021** (Exp. 25626)⁸, en las cuales se reafirmó que la Administración no cuenta con un título ejecutoriado mientras aún transcurre la oportunidad para **demandar** los actos que constituyen el título **de** la obligación.

11. **De** esta manera, la regla jurisprudencial aplicable consiste en que los actos administrativos **de** contenido tributario que sirven **de** fundamento al cobro coactivo no adquieren fuerza ejecutoria, para efectos **de** su cobro, mientras se encuentre vigente el término para ejercer el medio **de** control correspondiente. Si la **demanda** es interpuesta, la ejecutoria queda diferida hasta la **decisión judicial definitiva**, sin que resulte exigible que la **demanda** haya sido admitida para que opere la excepción prevista en el numeral 5 **del** artículo 831 **del** E.T.⁹

12. Dicha regla jurisprudencial constituye precedente relevante¹⁰ y **de** obligatoria observancia para la Administración Tributaria, en tanto corresponde a la *ratio decidendi*¹¹ **de** las **decisiones del** Consejo **de** Estado sobre la ejecutoria **de** los actos administrativos que sirven **de** fundamento al cobro coactivo, y ha sido reiterada por esa Corporación¹².

13. En ese sentido, cuando el precedente **de** las Altas Cortes¹³ fija la interpretación autorizada **de** una norma jurídica, las autoridades administrativas **deben** aplicarlo¹⁴ en los casos que presenten identidad fáctica y jurídica relevante¹⁵. Tal es el caso **de** la regla aquí analizada, referida a la falta **de** fuerza ejecutoria **de** los actos administrativos tributarios mientras se encuentre vigente el término para **demandarlos** o mientras esté pendiente la **decisión judicial definitiva**.

14. En consecuencia, este despacho concluye que la Administración Tributaria no está habilitada para iniciar el procedimiento administrativo de cobro coactivo, librar mandamiento de pago o decretar medidas cautelares cuando los actos que sirven de fundamento al cobro aún no gozan de fuerza ejecutoria, bien porque no ha vencido el término para ejercer el medio de control procedente, o bien porque la demanda ya fue presentada y se encuentra pendiente la decisión judicial definitiva.

15. En ese sentido, la Administración **deberá** verificar previamente si el término para **demandar** los actos que constituyen el título **de** la obligación ya venció sin que se haya promovido el medio **de** control correspondiente o si, habiéndose promovido, existe **decisión judicial definitiva**. Solo a partir **de** dicha verificación podrá establecerse si el acto administrativo cuenta con fuerza ejecutoria suficiente para habilitar el inicio o la continuación **del** procedimiento administrativo **de** cobro coactivo y el **decreto de** medidas cautelares.

16. En los anteriores términos se absuelve su petición y se recuerda que la normativa, jurisprudencia y doctrina en materia tributaria, aduanera y **de** fiscalización cambiaria, en lo **de** competencia **de** esta Entidad, puede consultarse en el normograma DIAN: <https://normograma.dian.gov.co/dian/>.

¹ **De** conformidad con el numeral 4 **del** artículo 56 **del** Decreto 1742 **de** 2020 y el artículo 7 **de** la Resolución DIAN 91 **de** 2021.

² **De** conformidad con el numeral 1 **del** artículo 56 **del** Decreto 1742 **de** 2020 y el artículo 7-1 **de** la Resolución DIAN 91 **de** 2021.

³ Sobre este punto, el Consejo **de** Estado ha precisado que la fuerza ejecutoria **de** los actos administrativos tributarios, para efectos **del** cobro coactivo, se rige por la regla especial prevista en el artículo 829 **del** Estatuto Tributario, la cual resulta aplicable **de** manera preferente frente a las reglas generales contenidas en la Ley 1437 **de** 2011. Cfr. C.E. Secc. Cuarta. Sent., agosto 29/2018. Exp. 22433. C.P. Milton Chaves García.

⁴ C.E. Secc. Cuarta. Sent., sep. 30/2021. Exp. 25626. C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

⁵ Cfr. C.E. Secc. Cuarta. Sent., feb. 22/2018. Exp. 21893. C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez. En similares términos, C.E. Secc. Cuarta. Sent., nov. 6/2019. Exp. 23198. C.P. Milton Chaves García.

⁶ En aquella sentencia, se concluyó concretamente: «Así, se evidencia en el caso concreto que, Ecopetrol en la oportunidad para formular excepciones contra el mandamiento **de** pago (20 **de** septiembre **de** 2010 f. 110), planteó la falta **de** ejecutoria **de** los actos que constituyeron el título **de** la obligación ejecutada, dado que aún se encontraba en término para **demandarlos** ante la jurisdicción **de** lo contencioso-administrativo, **de** conformidad con el artículo 164.2, letra d) **del** CPACA. Adicionalmente, formuló la excepción **de** interposición **de** la **demanda de** nulidad y restablecimiento **del** derecho, contra los actos **del** título. Frente a la excepción **de** falta **de** ejecutoria, sucedió que, para la época **de** la formulación **de** excepciones, en efecto el acto no estaba ejecutoriado. [...]. En consecuencia, resulta suficientemente acreditado que el acto que constituye el título ejecutivo, a más **de** que no estaba ejecutoriado cuando se notificó el mandamiento **de** pago, dependía **del** pronunciamiento **definitivo de** la jurisdicción contencioso-administrativa, a fin **de** establecer su legalidad y, por ende, adquirir la ejecutoria necesaria para iniciar el cobro». Cfr. C.E. Secc. Cuarta. Sent., dic. 12/2018. Exp. 23341. C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.

⁷ En esta providencia, la Sección Cuarta reiteró que, una vez **decidido** y notificado el recurso en sede administrativa, el contribuyente queda habilitado para **demandar** los actos que constituyen el título ejecutivo, razón por la cual, mientras transcurre el término **de** cuatro meses para ejercer el medio **de** control, la fuerza ejecutoria **del** acto se encuentra afectada. Asimismo, precisó que, si el acto es sometido a control judicial, su ejecutoria **depende de** la notificación **de** la **decisión judicial definitiva**. Cfr. Consejo **de** Estado, Sección Cuarta, sentencia **del 27 de mayo de 2021**, Exp. 25376, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

⁸ En dicha **decisión**, la Sección recuerda su precedente al especificar que: «[...] Para resolver, lo primero que se advierte es que [...] dichos actos podían ser objeto **de** control **de** legalidad ante esta jurisdicción, razón por la cual, para proferir el mandamiento **de** pago, el citado municipio tenía que esperar a que transcurriera el término con el que contaba la sociedad para presentar la **demanda de** nulidad y restablecimiento **del** derecho contra el título ejecutivo, pues solo así podría tener certeza **de** que este se encontraba

ejecutoriado»

⁹ Cfr. Concepto DIAN No. 001319 de 2025.

¹⁰ Al respecto, la Corte Constitucional ha explicado que la fuerza vinculante de las decisiones judiciales también recae en su *ratio decidendi*, entendida como el componente de la providencia que configura el precedente judicial (C. Const., Sent. C-836, agost. 09/2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil). Esto implica que no solo resulta vinculante la decisión contenida en la parte resolutive, sino también la formulación general del principio, regla o razón jurídica que constituye el fundamento necesario de la decisión adoptada en el caso concreto. (C. Const. Sent. T-489 de 2013).

¹¹ «la *ratio decidendi* es la formulación general, más allá de las particularidades irrelevantes del caso, del principio, regla o razón general que constituyen la base de la decisión judicial específica. Es, si se quiere, el fundamento normativo directo de la parte resolutive. En cambio, constituye un mero *dictum*, toda aquella reflexión adelantada por el juez al motivar su fallo, pero que no es necesaria a la decisión, por lo cual son opiniones más o menos incidentales en la argumentación del funcionario». Cfr. SU-047 de 1999.

¹² El Consejo de Estado ha distinguido entre precedente y jurisprudencia. El precedente corresponde a la *ratio decidendi* —regla o subregla de derecho— empleada para resolver un caso determinado, mientras que la jurisprudencia supone una pluralidad de decisiones que ratifican una misma línea argumentativa a partir de una decisión inicial que originó la interpretación. Cfr. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 11 de febrero de 2016, Rad. 11001-03-15-000-2015-03358-00, C.P. Rocío Araújo Oñate.

¹³ Sobre este punto, el Consejo de Estado ha precisado que, aunque el precedente puede adoptar dos connotaciones—vertical y horizontal—es únicamente el precedente vertical el que tiene la capacidad de vincular decisiones judiciales futuras en casos análogos. Esto se debe a que el precedente vertical proviene de los altos tribunales, a los cuales la ley les otorga la facultad de integrar el orden jurídico en conjunto con la legislación. Cfr. C.E., Secc. Quinta, Sent., de feb. 11/2016. Radicado: 11001-03-15-000-2015-03358-00. M.P. Rocio Araujo Oñate.

¹⁴ En efecto, la Resolución DIAN 91 de 2021 y la Circular DIAN No. 10 de 2022, subrayan la obligación de garantizar una interpretación uniforme y coherente de las disposiciones tributarias, teniendo en cuenta los precedentes y la jurisprudencia del Consejo de Estado.

¹⁵ Cfr. C.E. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2061 de 2011. Rad. 1001-03-06-000-2011-00033-00. C.P. Enrique José Arboleda Perdomo. En dicho concepto se dijo: «El precedente es entonces la decisión judicial que contiene la regla de derecho aplicable a una nueva situación jurídica. La sentencia no es obligatoria hacia el futuro, lo es la regla de derecho que ella contiene y que se desprende de la sentencia». Por ello, aunque la decisión judicial produce efectos directos entre las partes del proceso, la regla jurisprudencial que le sirve de fundamento puede proyectarse sobre casos futuros que presenten identidad fáctica y jurídica relevante,