

**Concepto 010022**  
**02-03-2024**  
**Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

6.2. Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial

**Radicado:** 2-2024-010022  
Bogotá D.C.

Radicado entrada 1-2024-016001  
No. Expediente 2686/2024/GEA

**Tema :** Procedimiento Tributario  
**Subtema :** Sistema de facturación

Cordial saludo:

Mediante escrito dirigido a este Despacho y al Departamento Administrativo de la Función Pública efectúa usted una serie de consultas en relación con el sistema de facturación establecido en el artículo 69 de la Ley 1111 de 2006, modificado por el artículo 58 de la Ley 1430 de 2010 y el artículo 354 de la Ley 1819 de 2016, las cuales procederemos a contestar en el mismo orden en que fueron formuladas, no sin antes recordarle que nuestros pronunciamientos se emiten en los términos y con los estrictos alcances de los artículos 1-42 y 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por lo que no tienen efectos obligatorios ni vinculantes, y no comprometen la responsabilidad de este Ministerio.

Consulta usted:

***1. ¿Es necesario que la determinación oficial de los tributos territoriales por el sistema de facturación se apruebe por parte de los Concejos municipales mediante Acuerdo municipal y se incorpore al Estatuto Tributario de cada municipio, o por el contrario, se puede implementar de forma inmediata sin necesidad de acuerdo municipal en la respectiva secretaria de Hacienda del Municipio?***

En relación con este tema este Despacho ha considerado que el esquema de facturación debe estar establecido por acuerdo del concejo municipal y no resulta posible que la administración lo ponga en funcionamiento sin la existencia de la habilitación por parte del concejo.

Ahora bien, será decisión de la administración si lo incorporan dentro del estatuto tributario municipal, lo cual es deseable para efectos de facilitar la consulta de las normas que regulan los temas tributarios, o si lo adoptan como un acuerdo independiente.

**1. ¿Es necesaria la notificación personal al contribuyente de la Factura del cobro del impuesto predial o, por el contrario, basta, como lo dice la norma, la notificación de la factura mediante inserción en la página web de la Entidad y, simultáneamente, con la publicación en medios físicos en el registro, cartelera o lugar visible de la entidad territorial competente para la administración del tributo territorial?**

En relación con este tema, debe tenerse en cuenta que una vez adoptado el sistema de facturación, la administración deberá aplicar las normas particulares establecidas en este sistema para efectos de notificaciones, de conformidad con las cuales previo a la notificación de las facturas deberá difundirse ampliamente la forma de acceder a ellas.

Una vez surtida la difusión, la notificación de la factura se realizará mediante inserción en la página web de la Entidad y, simultáneamente, con la publicación en medios físicos en el registro, cartelera o lugar visible de la administración municipal. Esta publicación puede definirse por cada entidad teniendo en cuenta que el objetivo es la garantía de publicidad de los actos administrativos, el derecho de defensa y el debido proceso, particularmente para las personas que no puedan acceder a internet.

**2. ¿Es posible que el artículo 354 de la ley 1819 de 2016 riña con el [artículo 565](#) del Estatuto Tributario Nacional, en lo que respecta al tema de las formas de notificación de la administración tributaria?**

En criterio de esta dirección no se trata de un asunto de antinomia, sino que se trata de normas cuya aplicación se da en distintos ámbitos. Así, el [artículo 565](#) del Estatuto Tributario Nacional es una norma de carácter general, que regula la notificación de las diferentes actuaciones de la administración de impuestos, y por su parte el artículo 69 de la Ley 1111 de 2006, modificado por el artículo 58 de la Ley 1430 de 2010 y el artículo 354 de la Ley 1819 de 2016, es una norma de carácter especial, que regula de manera particular las notificaciones de las facturas emitidas en el marco del sistema de facturación establecido en esa norma.

Así las cosas, y por tratarse de normas con distinto ámbito de aplicación, en criterio de esta Dirección resulta aplicable lo señalado en el artículo 5 de la Ley 57 de 1887, de conformidad con el cual: *“La disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general”*

**3. ¿Es posible que el artículo 345 de la ley 1819 de 2016 vulnere el derecho de defensa y contradicción al contribuyente, teniendo en cuenta que en efecto, no se le está entregando la Factura de forma personal sino que por el contrario, solo se notifica por medio de la página web de la Entidad y, simultáneamente, con la publicación en medios físicos en el registro, cartelera o lugar visible de la entidad territorial competente?**

En relación con esta consulta, consideramos que el contenido de la ley resulta garantista de los derechos de los contribuyentes en la medida en que no solo contiene la notificación

de la factura mediante inserción en la página web de la Entidad y su simultánea publicación en medios físicos la administración municipal, sino que adicionalmente contiene la obligación de la difundirse amplia y previa sobre la forma de acceder a las facturas y también se refiere a la posibilidad de realizar el envío que del acto a la dirección del contribuyente como acto de divulgación.

Adicionalmente, la entidad territorial en ejercicio de su autonomía podrá establecer otro tipo de mecanismos adicionales para garantizar los derechos de los contribuyente, si a bien lo tiene.

#### **4. ¿ La factura de que trata el artículo 354 de la ley 1819 de 2016, es un “acto administrativo”?**

Para dar respuesta a este interrogante, hacemos nuestra la posición asumida de manera reiterada por el Consejo de Estado respecto de cuándo las facturas pueden ser consideradas como un acto administrativo. Al efecto, señaló esa alta corporación:

*“[...] De los precedentes jurisprudenciales transcritos se puede afirmar que las facturas no constituyen per se actos administrativos; sin embargo, si por su virtud la entidad administrativa crea, modifica o extingue una situación jurídica ostentarán esta calidad y podrán ser objeto de control, ya sea en sede administrativa o en sede jurisdiccional.”*

*Tal postura ha venido siendo reiterada por esta Jurisdicción, lo cual indica que existe una posición clara, uniforme y pacífica sobre el particular<sup>1</sup>, en torno a determinar que las facturas pueden llegar a ser actos administrativos siempre que cumplan las condiciones para definirse como tal. La sentencia del 31 de marzo de 2005 establece los requisitos<sup>2</sup>, a saber:*

*“...que para que un acto jurídico constituya acto administrativo debe consistir en una i) declaración unilateral, ii) que se expida en ejercicio de la función administrativa, que lo puede ser por una autoridad estatal de cualquiera de sus ramas u organismos, o incluso por entidades privadas en virtud de autorización legal, a menos que por norma especial de orden Constitucional o legal dicha declaración, no siendo expedida en ejercicio de función administrativa sea demandable en acción contencioso administrativa y iii), que ella produzca efectos jurídicos por sí misma, de manera directa sobre el asunto o la situación jurídica de que se trate y, por ende, vinculante<sup>3</sup>”. [...]”<sup>4</sup>*

De tal manera, a juicio de esta Dirección, la factura que expiden y notifican las entidades territoriales que adopten el sistema de facturación en los términos del artículo 69 de la Ley 1111 de 2006, modificado por el artículo 58 de la Ley 1430 de 2010 y los artículos 340<sup>5</sup> y 354 de la Ley 1819 de 2016, tiene la naturaleza de acto administrativo de carácter particular por las siguientes razones:

- Se trata de una declaración unilateral, pues es la administración quien la expide directamente, sin necesidad de la intervención del contribuyente.
- Se expide en ejercicio de la función administrativa que, como sujeto activo con facultades de administración y control del respectivo tributo, le atañe a la entidad territorial.
- Produce efectos jurídicos y tiene carácter vinculante, pues con ella se determina la calidad de sujeto pasivo a determinada persona, respecto de determinado tributo, y se le vincula como obligado al pago de este.

**5. ¿A la factura de que trata el artículo 354 de la ley 1819 de 2016 le es aplicable el respectivo recurso de reconsideración de que trata el [artículo 720](#) del Estatuto Tributario Nacional, y en tal sentido, la misma factura al momento de ser impresa debe contener la procedencia del respectivo recurso, a efecto de informarle al contribuyente?**

En relación con este punto el mismo artículo 69 de la Ley 1111 de 2006, modificado por el artículo 58 de la Ley 1430 de 2010 y el artículo 354 de la Ley 1819 de 2016 señala:

*“... En los casos en que el contribuyente no está de acuerdo con la factura expedida por la Administración Tributaria, estará obligado a declarar y pagar el tributo conforme al sistema de declaración dentro de los plazos establecidos, caso en el cual la factura perderá fuerza ejecutoria y contra la misma no procederá recurso alguno. En los casos en que el contribuyente opte por el sistema declarativo, la factura expedida no producirá efecto legal alguno.”*

De la lectura de la norma se desprende que en principio contra la factura que liquida el impuesto por el sistema de facturación no procede el recurso de reconsideración, pues si el contribuyente no está de acuerdo con la misma debe proceder a presentar la declaración privada.

No obstante, si en el Municipio no se ha adoptado el sistema de declaración consideramos que si resultaría procedente el recurso de reconsideración, caso en el cual deberá señalarse de manera expresa en la factura tanto la advertencia de la procedencia del recurso como el término para interponerlo.

**6. ¿Con el sistema de facturación creado mediante el artículo 345 de la ley 1819 de 2016, se puede determinar y expedir facturas que contengan vigencias anteriores al año 2016, es decir, desde el año 2015 hacia atrás, o por el contrario, solo se puede aplicar el sistema de facturación desde el año 2016 en adelante?**

**7. ¿El sistema de facturación solo es aplicable a partir de la entrada en vigencia de la ley 1819 de 2016 o a partir del momento en que entra a regir el respectivo Acuerdo municipal en cada municipio que aporte en su Estatuto Tributario municipal el sistema de facturación?**

En primer lugar resulta necesario aclarar que el sistema de facturación no se creó con la ley 1819 de 2016, sino con la Ley 1111 de 2006, artículo 69.

Por ser una norma de naturaleza potestativo para su aplicación debe mediar una manifestación expresa en ese sentido por parte del Concejo municipal, por lo que entrará en vigencia para cada entidad territorial a partir de su adopción.

Ahora bien, en relación con la posibilidad de incluir vigencias anteriores en la factura este Despacho ha considerado que resulta posible siempre y cuando:

- (i) respecto de tales vigencias no haya transcurrido el plazo máximo para la determinación oficial en el sistema declarativo, esto es cinco (5) años contados desde el plazo máximo para declarar, conforme con el [artículo 717](#) del Estatuto Tributario Nacional, y;
- (ii) que respecto de esas vigencias no se hayan iniciado procesos de liquidación oficial, pues de existir tales procesos deben concluirse con apego al procedimiento con el que se iniciaron.

**8. ¿Con el sistema de facturación creado mediante el artículo 354 de la ley 1819 de 2016, se puede interrumpir el término de la pérdida de la competencia temporal para determinar el tributo de que trata el [artículo 717](#) del Estatuto Tributario Nacional?**

Al respecto, es menester señalar que las facturas emitidas y notificadas siguiente el procedimiento establecido en el artículo 69 de la Ley 1111 de 2006, modificado por el artículo 58 de la Ley 1430 de 2010 y el artículo 354 de la Ley 1819 de 2016 constituyen títulos ejecutivos, por lo que una vez expedidos y notificados se entiende agotada la etapa de determinación.

En relación con este tema nos permitimos recordarle que la reciente jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado *“cuando se adopta el sistema de facturación por la propia autoridad tributaria, tanto la factura o cuenta de cobro, así como el acto de determinación y el proceso de cobro deben surtirse en un plazo no mayor a cinco (5) años contados a partir de la fecha en que el impuesto se hizo exigible, lo que ocurre a partir del 1 de enero de cada año”*<sup>6</sup>.

Así las cosas, una vez expedida la factura por el sistema de facturación y frente a la omisión en el pago del impuesto por parte del contribuyente conviene iniciar el proceso de cobro para interrumpir la prescripción de la acción de cobro conforme con lo normado en el [artículo 818](#) del Estatuto Tributario Nacional.

Finalmente le recordamos que las respuestas ofrecidas por esta Dirección se dan en los términos y con los alcances de los artículos 14-2 y 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, de manera que no son obligatorias ni vinculantes, no comprometen la responsabilidad de este Ministerio y son de público

conocimiento, por lo que pueden ser consultadas en [www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co), en la sección Entidades de Orden Territorial, en Asesorías y Conceptos en materia tributaria en caso de tener inquietudes adicionales.

Cordialmente

**CLAUDIA HELENA OTÁLORA CRISTANCHO**

Subdirectora de Fortalecimiento Institucional Territorial  
Dirección General de Apoyo Fiscal

**Notas al pie**

1. [↑](#) De la Sección Primera encontramos: Sentencia del 10 de abril de 2008, Proceso número 25000 23 24 000 2002 00583 01; Fallo del 20 de junio de 2012, Radicación número 76001 23 31 000 2006 00319 01; Providencia del 31 de julio de 2014, Expediente número 76001 23 31 000 2007 01234 01.
2. [↑](#) Sección Primera. Radicación núm. 11001 0324 000 1999 02477 01.
3. [↑](#) En Sentencia de 25 de febrero de 1999, Radicación número 2074, la Sección Quinta también se refirió a este aspecto: “El sistema colombiano no exige formalidades determinadas para la conformación del acto administrativo, de tal manera que puede ser verbal, escrito y hasta simbólico. Lo único importante es que reúna los requisitos esenciales que la doctrina y la jurisprudencia le han venido indicando, esto es que sea una declaración de la voluntad administrativa con consecuencias jurídicas, de los cuales participa sin la menor duda el que como tal es señalado en la demanda que ha dado vida a este proceso.” (Subrayas de la Sala).
4. [↑](#) Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera Bogotá, D.C., catorce (14) de julio de dos mil dieciséis (2016) Radicación núm.: 08001 23 31 000 2006 00989 01
5. [↑](#) Para el caso puntual del impuesto sobre vehículos automotores.
6. [↑](#) Consejo de Estado en fallo del 13 de diciembre de 2017, radicación 20863.