

100208192 - 645

Bogotá, D.C., 6 de mayo de 2025.

**Radicado Virtual No.
1002025S005626**

Tema: Procedimiento tributario
Descriptor: Intervención administrativa en el marco de la inspección, vigilancia y control de las actividades de urbanización y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.
Agentes especiales.
Responsabilidad subsidiaria del interventor
Fuentes formales: Ley 66 de 1968 - Estatuto Orgánico de Vivienda – EOV.
Artículos 571, 793, y 798 del Estatuto Tributario.
Decreto 1941 de 1986
Decreto 1555 de 1988
Artículo 187 de la Ley 136 de 1994.
Artículo 109 de la Ley 388 de 1997.
Artículos 9 y 11 del Decreto 4334 de 2008.

Cordial saludo,

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.

PROBLEMA JURÍDICO.

2. ¿Puede el interventor designado por una entidad territorial en proyectos inmobiliarios y enajenación de bienes destinados a vivienda ser responsable por las obligaciones o sanciones tributarias del intervenido causadas con anterioridad a la toma de posesión?

TESIS JURÍDICA.

3. No. El interventor designado por una autoridad territorial solo puede ser responsable, de manera subsidiaria, por las obligaciones tributarias generadas con posterioridad a su toma

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.

de posesión, y exclusivamente por el incumplimiento de los deberes formales que le sean atribuibles como administrador del intervenido.

FUNDAMENTACIÓN.

4. La Ley 66 de 1968³ (Estatuto Orgánico de Vivienda – EOVI) estableció el marco legal para la inspección, vigilancia y control de las actividades de urbanización y enajenación de inmuebles destinados a vivienda. En virtud de sus artículos 12 y 16, se facultó a la entonces Superintendencia Bancaria (hoy, Financiera). para tomar posesión de los bienes y negocios de quienes ejercieran estas actividades, y para designar un agente especial encargado de su administración o liquidación, en caso de verificarse causales legales de intervención⁴.

5. Posteriormente, mediante el Decreto 1941 de 1986⁵, el Gobierno Nacional reasignó estas competencias a la Superintendencia de Industria y Comercio, por considerarlas ajenas a la naturaleza financiera de la entonces, Superintendencia Bancaria (hoy, Financiera). Luego, mediante el Decreto 497 de 1987⁶, fueron trasladadas a la Superintendencia de Sociedades (en adelante, Supersociedades).

6. En paralelo, el Decreto Ley 78 de 1987⁷ asignó directamente a los municipios y al Distrito Especial de Bogotá las funciones de intervención previstas en el EOVI. Esta coexistencia normativa fue objeto de interpretación por parte del Consejo de Estado, que precisó que la Supersociedades mantuvo transitoriamente las funciones interventoras hasta tanto las autoridades territoriales asumieran su ejercicio efectivo, y únicamente respecto de aquellas actividades no delegadas por el Decreto Ley 78 de 1987⁸.

7. Para precisar esta transición, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1555 de 1988⁹, cuyo artículo 5 reafirmó la competencia de la Supersociedades para ejercer medidas de toma de posesión y liquidación¹⁰. No obstante, dicha norma fue derogada por el Decreto 405 de 1994¹¹, el cual estableció de manera definitiva que estas competencias serían ejercidas por los distritos y municipios¹², en concordancia con el proceso de descentralización administrativa impulsado por la Constitución de 1991.

8. En este sentido, el artículo 187 de la Ley 136 de 1994¹³, reafirmó a cargo de los municipios las funciones de vigilancia y control de la actividad edificadora, y el artículo 109 de la Ley 388 de 1997¹⁴, dispuso que los concejos municipales o distritales definirían la instancia administrativa encargada de ejercer dicha vigilancia, incluyendo la facultad de tomar posesión de los bienes y designar al correspondiente agente especial¹⁵.

³ «Por el cual se reforma la Ley 66 de 1968»

⁴ Cfr. C.E. Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 1564 de may. 18/2004.

⁵ «Por el cual se asignan unas funciones al Ministerio de Desarrollo Económico»

⁶ «Por el cual se distribuyen unos negocios»

⁷ «por el cual se asignan unas funciones a entidades territoriales beneficiarias de la cesión del Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.)»

⁸ C. E. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión de jul. 11/2011.

⁹ «Por el cual se reglamentan algunas disposiciones contenidas en los Decretos 078 y 497 de 1987».

¹⁰ Cfr. C.E. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión de oct. 29/2019. Rad. 11001-03-06-000-2019-00098-00. C.P. Edgar González López.

¹¹ «por el cual se reglamenta el Decreto Ley 78 de enero 15 de 1987 y se deroga el Decreto 1555 de agosto 3 de 1988»

¹² Cfr. C.E. Secc. Cuarta. Sentencia de nov. 28/2019. Exp. 21536. C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.

¹³ «Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.»

¹⁴ «Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.»

¹⁵ Cfr. C.E. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión de jul. 11/2017. Rad. 11001-03-06-000-2017-00049 -00(C). C.P. Álvaro Namén Vargas.

9. Las disposiciones descritas configuran un régimen especial de intervención administrativa cuyo objetivo principal es proteger a los compradores de vivienda, especialmente cuando los proyectos presentan irregularidades graves. En estos eventos, la autoridad territorial competente puede ordenar la toma de posesión material y jurídica de los bienes y negocios del responsable del proyecto.

10. Según el artículo 14 del EOVI, en la providencia que ordena la intervención deberá disponerse el embargo y secuestro de bienes, la ocupación inmediata de la contabilidad y documentos del intervenido, y la notificación a terceros y deudores para que en adelante se entiendan exclusivamente con el agente especial, quien asume la representación legal del intervenido para todos los efectos jurídicos.

11. Esta figura del agente especial cumple funciones equiparables a las del interventor designado por la Supersociedades. Así lo confirma los artículos 9 y 11 del Decreto 4334 de 2008¹⁶, al definir al agente interventor como la persona natural o jurídica que asume la representación legal de la persona jurídica intervenida, o la administración de bienes en el caso de personas naturales.

12. Desde esta perspectiva funcional, el agente especial designado por la autoridad territorial participa de una responsabilidad tributaria limitada y regulada por los artículos 793, 571 y 798 del Estatuto Tributario (ET). En efecto, los agentes especiales no figuran como responsables solidarios del contribuyente intervenido, según el listado taxativo del artículo 793 del ET¹⁷. Su responsabilidad, entonces, se enmarca dentro del régimen de responsabilidad subsidiaria, aplicable cuando, en el ejercicio de sus funciones, incumplen deberes formales establecidos en la ley o el reglamento tributario.

13. Por su parte, el artículo 571 del ET establece que los contribuyentes o responsables directos del pago del tributo deberán cumplir los deberes formales señalados en la ley o en el reglamento, personalmente **o por medio de sus representantes**, y a falta de éstos, por el administrador del respectivo patrimonio., mientras que el artículo 798 *ibidem* dispone que el incumplimiento de tales deberes puede dar lugar a su responsabilidad subsidiaria. Esta solo puede hacerse efectiva si la administración tributaria ha intentado infructuosamente el cobro al deudor principal¹⁸.

14. Ahora bien, el Consejo de Estado¹⁹. ha delimitado temporalmente esta responsabilidad, precisando que el interventor solo puede ser llamado a responder por hechos acaecidos a partir de su posesión y hasta la terminación formal de la intervención, criterio derivado de la interpretación del parágrafo 2 del artículo 793 del ET, que dispone:

¹⁶ «por el cual se expide un procedimiento de intervención en desarrollo del Decreto 4333 del 17 de noviembre de 2008»

¹⁷ «en la responsabilidad solidaria no existe un obligado principal y uno secundario, sino que existen dos obligados en igualdad de condiciones, y por tanto la Administración puede exigir el pago a cualquier de ellos, o a los dos, según su arbitrio [...]» Cfr. C.E. Secc. Cuarta, Sentencia de agosto 18/2022. Exp. 26338. C.P. Myriam Stella Gutierrez Arguello.

¹⁸ Al respecto, el Consejo de Estado manifestó: «Ahora bien, destaca la Sala que la responsabilidad subsidiaria procede cuando el obligado principal no responde, lo que presupone que: i) ya se encuentre establecida y debidamente configurada la obligación del principal; y ii) el cumplimiento de esta sea reclamado primigeniamente al responsable principal, y una vez agotado esa instancia, en el supuesto de no ser posible obtener el correspondiente cumplimiento de la obligación, sí procedería exigirla del responsable subsidiario». Cfr. C.E. Secc. Cuarta, Sentencia de agosto 18/2022. Exp. 26338. C.P. Myriam Stella Gutierrez Arguello.

¹⁹ Cfr. C.E. Secc. Cuarta, Sentencia de agosto 18/2022. Exp. 26338. C.P. Myriam Stella Gutierrez Arguello.

«Los auxiliares de la justicia que actúan como liquidadores o interventores en la liquidación judicial de procesos concursales, de intervención por captación ilegal y en los casos en que de acuerdo con la ley deban ser designados por la Superintendencia de Sociedades, solo responden de manera subsidiaria por el incumplimiento de las obligaciones formales que se deriven de las obligaciones sustanciales que se originen con posterioridad a su posesión» (énfasis propio).

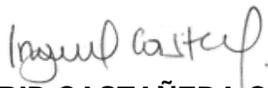
15. En este orden de ideas, si bien esta disposición hace referencia a interventores en procesos judiciales, de captación ilegal o designados por la Supersociedades, su alcance es extensible al agente especial designado en virtud de una intervención administrativa en materia de vivienda, habida cuenta de que ejercen funciones sustancialmente equivalentes de administración bajo un esquema legal de intervención.

16. Ello es coherente con la evolución normativa reseñada, en la cual estas competencias fueron transferidas desde la Supersociedades hacia las autoridades territoriales. Así, tanto en su fundamento legal como en su finalidad, se trata de medidas equivalentes orientadas a proteger el interés público y garantizar la continuidad de los proyectos de vivienda.

17. Por lo tanto, el interventor designado por una entidad territorial no es responsable por las obligaciones o sanciones tributarias del intervenido causadas con anterioridad a su posesión. Su eventual responsabilidad es de carácter subsidiario, limitada a hechos ocurridos durante el período de intervención, y se activa en caso de incumplimiento de los deberes formales que le sean atribuibles en su calidad de administrador.

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/>.

Atentamente,



INGRID CASTAÑEDA CEPEDA
Subdirectora de Normativa y Doctrina (A)
Subdirección de Normativa y Doctrina
Dirección de Gestión Jurídica
www.dian.gov.co

Proyectó: Andrés Felipe Vega Henao - Subdirección de Normativa y Doctrina
Revisó: Judy Marisol Céspedes Quevedo – Subdirección de Normativa y Doctrina