

Concepto 1903
18-11-2025
DIAN

100208192 - 1903

Bogotá D.C.

Ref.: Radicado No. PQRS 001089 - 2025DP000231185 del 28/08/2025.

Tema: Procedimiento tributario
Descriptores: Devolución de saldos a favor
Verificación de las devoluciones
Fuentes formales: Artículos [565](#), [705-1](#), [714](#), [373](#), [376](#), [850](#), [853](#), [854](#), [856](#) y [857-1](#) del Estatuto Tributario.
Artículos 1.6.1.21.13, 1.6.1.21.14, 1.6.1.21.20 y 1.6.1.25.8 del Decreto 1625 de 2016.
Artículos 1.8.3.1.3 de la Resolución 227 de 2025.

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 No. 1.

2. ¿Está facultado el funcionario competente para requerir, en el marco del procedimiento de devolución y/o compensación de saldos a favor, información sobre retenciones en la fuente correspondientes a períodos gravables en firme?

Tesis Jurídica No. 1.

3. Si. El funcionario competente en el procedimiento de devolución y/o compensación de saldos a favor está facultado para requerir información relativa a retenciones en la fuente correspondientes a períodos gravables en firme, cuando dicha información sea necesaria para verificar la procedencia del saldo solicitado.

Fundamentación.

4. El [artículo 850](#) del Estatuto Tributario (E.T.) consagra el derecho, en cabeza del contribuyente que liquide saldos a favor en sus declaraciones, de solicitar su devolución, sin perjuicio de que también puedan optar por su compensación³.

5. De acuerdo con los [artículos 854](#) del E.T y 1.8.3.1.3 de la Resolución 227 de 2025⁴., las solicitudes de devolución deben radicarse en el término de dos (2) años contados a partir del vencimiento del plazo para declarar⁵ a través del Servicio Informático Electrónico (SIE) de Devoluciones y Compensaciones, y cumplir con los requisitos generales y específicos previstos en el Decreto 2277 de 2012 y en los artículos 1.6.1.21.13 y 1.6.1.21.14 del Decreto 1625 de 2016⁶.

6. En particular, el numeral 1 del artículo 1.6.1.21.14 del decreto en mención, exige: *«Una relación de las retenciones y/o autorretenciones en la fuente que originaron el saldo a favor del período solicitado y de los que componen el arrastre de dicho saldo, indicando: nombre o razón social y número de identificación tributaria (NIT) de cada agente retenedor, así como el valor base de retención, el valor retenido y concepto, certificada por revisor fiscal o contador público, cuando a ello hubiere lugar»*.

7. Estas retenciones, conforme a lo previsto en el [artículo 376](#) del E.T., debieron ser previamente declaradas y consignadas por el respectivo agente de retención mediante la declaración mensual del impuesto correspondiente al período en el que se efectuaron⁷. Si bien estas

correspondiente al periodo en el que se efectuaron⁷. Si bien estas sumas se informan en una declaración distinta a la del impuesto sobre la renta del contribuyente retenido, su naturaleza jurídica es la de un anticipo del tributo a cargo de este último⁸. Por tal razón, el [artículo 373](#) *ibidem* autoriza expresamente que los valores efectivamente retenidos - y debidamente certificados por el agente retenedor⁹- sean imputados en la liquidación privada del impuesto sobre la renta.

8. Lo anterior resulta especialmente relevante en el presente caso, puesto que el [artículo 705-1](#) del E.T. consagra que la firmeza de las declaraciones de IVA y retención en la fuente corresponderán a su declaración de renta respecto de aquellos periodos que coincidan con el correspondiente año gravable, esto es, dentro de los 3 años siguientes a la fecha del vencimiento del término para declarar, conforme el [artículo 714](#) *ibidem*.

9. Sin embargo, el inciso segundo del [artículo 714](#) consagra que:

«La declaración tributaria en la que se presente un saldo a favor del contribuyente o responsable quedará en firme sí, tres (3) años después de la fecha de presentación de la solicitud de devolución o compensación, no se ha notificado requerimiento especial. Cuando se impute el saldo a favor en las declaraciones tributarias de los periodos fiscales siguientes, el término de firmeza de la declaración tributaria en la que se presente un saldo a favor será el señalado en el inciso 1o de este artículo.» (énfasis propio)

10. Esto último, interpretado en conjunto con el [artículo 854](#) del E.T., permite concluir que en materia de devoluciones, la declaración que origina el saldo a favor está sujeta a una regla especial de firmeza, que puede ser superior a los 3 años que contempla dicho artículo.

11. Frente a esto, el Consejo de Estado¹⁰ ha indicado que: *«aun cuando las declaraciones de renta adquieran firmeza en un tiempo diferente al que prevé el [artículo 705-1](#) del ET - dos años-, el dies a quo de las declaraciones del IVA mantendría como punto de partida la fecha del vencimiento del plazo para declarar el respectivo impuesto de renta*

*del mismo período gravable, y adquirirían su firmeza al finalizar los dos años que prevé el artículo 705 ibidem»*¹¹. En consecuencia, puede ocurrir que la declaración de retención en la fuente se encuentre en firme, mientras que la correspondiente declaración del impuesto sobre la renta donde se imputó el valor retenido aún permanezca abierta a fiscalización.

12. En ese sentido, debe distinguirse entre la firmeza de las declaraciones de retención en la fuente presentadas por los agentes retenedores y la imputación que de esos valores hace el contribuyente en su declaración del impuesto sobre la renta, en tanto esta última puede arrojar un saldo a favor cuya devolución requiere verificación por parte de la administración.

13. En efecto, el artículo 1.6.1.21.20 del Decreto 1625 de 2016 señala que para la verificación de las devoluciones, la autoridad competente podrá solicitar, entre otros, los soportes respectivos para constatar la existencia de las retenciones, extendiendo tal verificación incluso a los agentes de retención. En ese orden, la firmeza de la declaración del agente retenedor no limita la verificación del saldo a favor, porque el control se ejerce sobre la declaración del solicitante y no sobre su agente de retención¹².

14. Por lo tanto, la administración tributaria, como parte de las facultades previstas en el artículo 856 del E.T, podrá solicitar los certificados y demás documentos pertinentes que respalden las retenciones imputadas en la declaración de renta del solicitante, incluso si la declaración que contiene dichas retenciones se encuentra en firme, con el fin de constatar la existencia, exactitud y pertinencia de dicho saldo.

Problema Jurídico No. 2.

15. ¿En el procedimiento de verificación de las devoluciones de saldos a favor, resulta procedente que el funcionario competente requiera información sin que cuente previamente con acto administrativo que lo autorice a ello?

autoriza a ello?

Tesis Jurídica No. 2.

16. No resulta procedente requerir información en el trámite de verificación de devoluciones sin el acto administrativo previo que habilita al funcionario, conforme al artículo 853 del Estatuto Tributario.

Fundamentación

17. El [artículo 853](#) del E.T., señala que corresponderá a los funcionarios de las Unidades de Devolución -previa autorización, comisión o reparto del jefe de devoluciones- estudiar y **verificar** las devoluciones y proyectar los fallos, y en general todas las actuaciones preparatorias y necesarias para proferir los actos de competencia del jefe de la Unidad correspondiente¹³.

18. De acuerdo con la interpretación gramatical¹⁴ del verbo «*verificar*», este implica «*comprobar o examinar la verdad de algo*»¹⁵ acción que se encuentra condicionada por la norma a la «*previa autorización, comisión o reparto del jefe de devoluciones*». En ese orden de ideas, aunque las declaraciones estén amparadas por la presunción de veracidad¹⁶, que culmina a la administración para que parta en su estudio de la información suministrada por el contribuyente en la misma¹⁷, ello no significa que la devolución del saldo a favor proceda de manera automática, pues al ser una expectativa¹⁸, la administración debe poder realizar las respectivas labores de verificación, encaminadas a «*determinar la existencia de las retenciones, impuestos descontables o pagos en exceso que dan lugar al saldo a favor*»¹⁹, previa autorización.

19. Así las cosas, una vez radicada la solicitud, el área competente debe verificar inicialmente el cumplimiento de los requisitos formales²⁰, con el propósito de corroborar si existe causal de inadmisión o rechazo²¹. Luego, conforme criterios basados en técnicas de análisis de riesgo o aleatoriamente²², seleccionará aquellas que deban ser objeto de verificación para la constatación de que trata el [artículo 856](#) del E.T.²³, esto es, de la existencia de retenciones, impuestos descontables o pagos en exceso que dan lugar al saldo a favor, y cuyo

descontables o pagos en exceso que dan lugar al saldo a favor, y cuya no constatación genera la inclusión forzosa para su revisión por parte de Fiscalización²⁴²⁵

20. Para estos efectos, el artículo 1.6.1.21.20 del Decreto 1625 de 2016 faculta al área competente para:

«[...] solicitar la exhibición de los libros de contabilidad físicos o electrónicos no impresos, registros contables y los respectivos soportes y demás información necesaria para constatar la existencia de las retenciones, impuestos descontables, pagos en exceso, costos y deducciones y demás factores que dan lugar al saldo solicitado en devolución y/o compensación.

Esta verificación podrá realizarse sobre la contabilidad del solicitante y sobre la de quienes figuren como sus proveedores, agentes de retención o terceros relacionados.

Parágrafo. La exhibición de los libros de contabilidad y **demás documentos solicitados** en desarrollo de esta verificación, deberá hacerse a más tardar el día hábil siguiente a la fecha en que el **funcionario competente lo solicite** y en las oficinas o establecimientos del domicilio principal del ente económico» (resaltado y subrayado fuera del texto)

21. Una interpretación sistemática de los artículos [853](#), [856](#) y [857-1](#) del E.T., en armonía con el artículo 1.6.1.21.20 del Decreto 1625 de 2016, permite concluir que la verificación dentro del trámite de devolución está sujeta a un procedimiento reglado, cuyo presupuesto habilitante es la autorización, comisión o reparto impartida por el jefe de devoluciones.

22. En consecuencia, no resulta jurídicamente procedente que, en el marco del procedimiento de verificación, se efectúe la verificación de documentos sin que exista previamente el acto administrativo que confiere competencia al funcionario.

23. Cabe destacar que de conformidad con el [artículo 565](#) del E.T. la

ESTATUTO TRIBUTARIO DIGITAL - CETA

23. Cabe destacar que de conformidad con el artículo 505 del E.T., la notificación del acto habilitante no está sometida a un término de antelación, razón por la cual puede expedirse en la misma oportunidad en que se efectúe la exhibición de la información o en la fecha señalada para su presentación, sin que ello desconozca el procedimiento legal o reglamentario aplicable. En todo caso, es necesario precisar que la autorización, comisión o reparto es un acto interno de trámite, necesario para asignar competencia, pero no constituye un acto definitivo ni crea, modifica o extingue situaciones jurídicas, por lo que no está sometido a las reglas de notificación previa del acto definitivo.

24. En ese sentido, atendiendo criterios de eficiencia administrativa, nada impide que el funcionario competente requiera con antelación la información que habrá de verificar posteriormente en las oficinas o establecimientos del domicilio principal del ente económico, siempre que al momento de la verificación este cuente con el acto administrativo que lo faculta.

27. 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)

Dirección de Gestión Jurídica

U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN

Notas al pie

-
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. ↑ Cfr. Artículo 815 del Estatuto Tributario.
4. ↑ «Por la cual se expide la resolución Única en Materia Tributaria, Aduanera y Cambiaria en lo de competencia de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN»
5. ↑ No obstante, de tratarse una declaración con beneficio de auditoria en la que se registren saldos a favor el término para devolver será el consagrado en el artículo 689-3 del E.T. para la firmeza de la declaración. En ese orden, el artículo 1.6.1.21.18 del Decreto 1625 de 2016 preceptúa que la solicitud de devolución deberá hacerse dentro de este término.
6. ↑ «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario en materia tributaria»
7. ↑ Cfr. Artículo 604 del Estatuto Tributario.
8. ↑ Cfr. Artículo 367 del Estatuto Tributario.
9. ↑ Cfr. Artículo 378 del Estatuto Tributario.
10. ↑ C.E. Secc. Cuarta. Sent., abr. 29/2021. Exp. 23147. C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.
11. ↑ La sentencia hace referencia al término de dos años, porque los hechos objeto de análisis sucedieron en el año 2009. No obstante, debe entenderse que el término de firmeza es el de 3 años, conforme el artículo 714 del Estatuto tributario, modificado por el artículo 277 de la Ley 1819 de 2016.
12. ↑ El objeto del procedimiento de devolución no es reabrir o cuestionar el contenido de las declaraciones del agente retenedor, sino verificar que el contribuyente beneficiario del saldo a favor acredite adecuadamente su procedencia, incluso cuando esta provenga de pagos anticipados mediante retenciones practicadas por terceros, respecto de las cuales es razonable exigir prueba fehaciente.
13. ↑ Cfr. C.E. Secc. Cuarta. Sent., may. 30/2011. Exp. 17529. C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez
14. ↑ Cfr. Artículo 28 del C.C.

15. ↑ Cfr. Diccionario de la Lengua Española. Disponible en: <https://dle.rae.es/verificar>.
16. ↑ Cfr. Artículo 746 del Estatuto Tributario.
17. ↑ Cfr. C. Const. Sent., C-112, mar. 24/2022. M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar
18. ↑ Cfr. C.E., Secc. Cuarta. Sent., ene. 28/2010. Exp. 16689. C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.
19. ↑ Cfr. C. Const. Sent., C-112, mar. 24/2022. M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar
20. ↑ Cfr. C.E. Secc. Cuarta. Sent., feb. 17/2022. Exp. 24878. C.P. Stella Jeanette Carvajal Basto
21. ↑ En principio, el SIE de devoluciones en forma automática realiza las validaciones para determinar si la solicitud tiene causales de inadmisión o rechazo (Cfr. documento CT-COT-0038 «Guía para la sustanciación de solicitudes de devolución y/o compensación») y genera las respectivas marcaciones que posteriormente deberá verificar el funcionario competente. (Cfr. documento MN-COT-0012 «Manual de usuario del servicio informático de devoluciones»).
22. ↑ Cfr. 1.6.1.25.8 del Decreto 1625 de 2016.
23. ↑ El mismo sistema, selecciona aquellas solicitudes que deben ser objeto de auditoria por parte de Fiscalización con base en el estudio de riesgo que realiza sobre la solicitud. No obstante, el funcionario sustanciador también cuenta con la posibilidad de solicitar la inclusión forzosa para auditoria (Cfr. documento CT-COT-0038 «Guía para la sustanciación de solicitudes de devolución y/o compensación»), caso en el cual se deberán seguir con los criterios definidos por cada Dirección Seccional o Dirección Operativa de Grandes Contribuyentes, y llevarlo posteriormente a discusión en la reunión de evaluación y control de devoluciones. Allí se determinará si es procedente la remisión de la solicitud para estudio de fiscalización. Cfr. Procedimiento interno PR-COT-0124 «Devolución y/o compensación por saldos a favor de renta y ventas mediante el servicio informático de devoluciones». Disponible en: <https://www.dian.gov.co/atencionciudadano/LMDP/Cumplimiento->

[Obligaciones- Tributarias/Recaudo-
Devoluciones/Procedimientos/PR-COT-0124.pdf](#).

24. ↑ Conforme el artículo 857-1 del Estatuto Tributario, el área de fiscalización realizará la correspondiente investigación previa a la devolución, que pueden ser: (i) previas sin auto de suspensión (parágrafo art. 857-1 E.T.); (ii) previas con auto de suspensión; y (iii) posteriores a las devoluciones. Cfr. Procedimiento PR-COT-0465 «Investigación y determinación de tributos e imposición de sanciones»
25. ↑ Al respecto, el Consejo de Estado ha explicado que la verificación de que trata el artículo 856 del Estatuto Tributario no es excluyente de la investigación que debe realizar fiscalización conforme el artículo 857-1 ibidem, toda vez que la primera constituye antecedente o etapa previa necesaria para establecer el merito de devolver y/o compensar mediante la verificación de la existencia de las retenciones, impuestos descontables o pagos en exceso que dan lugar al saldo a favor, y que de resultar inexistente activa la competencia del área de fiscalización. Cfr. C.E. Secc. Cuarta. Sent., jul. 03/2025. Exp. 27410. C.P. Wilson Ramos Girón.

