

# BOLETÍN DEL CONSEJO DE ESTADO

JURISPRUDENCIA Y CONCEPTOS

EDICIÓN

226

NORMAS ANULADAS  
Y  
SENTENCIAS DE  
UNIFICACIÓN  
2019

EDICIÓN  
ESPECIAL



PUBLICACIÓN MENSUAL

  
CONSEJO DE ESTADO  
JUSTICIA - GUÍA - CONTROL

**República de Colombia**  
**Consejo de Estado**

**Álvaro Namén Vargas**  
Presidente Consejo de Estado

## COMITÉ EDITORIAL

Rocío Araújo Oñate  
Hernando Sánchez Sánchez  
Gabriel Valbuena Hernández  
Marta Nubia Velásquez Rico  
Martín Bermúdez Muñoz  
Julio Roberto Piza  
Ana Yasmín Torres Torres

## RELATORÍAS

### **Sección Primera de lo Contencioso Administrativo**

[Liliana Marcela Becerra Gámez](#)

### **Sección Segunda de lo Contencioso Administrativo**

[Gloria Cristina Olmos Leguizamón](#)

[Antonio José Sánchez David](#)

### **Sección Tercera de lo Contencioso Administrativo**

[Jorge Eduardo González Correa](#)

[Natalia Rodrigo Bravo](#)

[Natalia Yadira Castilla Caro](#)

[Guillermo León Gómez Moreno](#)

### **Sección Cuarta de lo Contencioso Administrativo**

[María Magaly Santos Murillo](#)

### **Sección Quinta de lo Contencioso Administrativo**

[Wadith Rodolfo Corredor Villate](#)

### **Sala de Consulta y Servicio Civil**

### **Sala Plena de lo Contencioso Administrativo**

[Derys Susana Villamizar Reales](#)

### **Acciones Constitucionales**

[Pedro Javier Barrera Varela](#)

[Camilo Augusto Bayona Espejo](#)

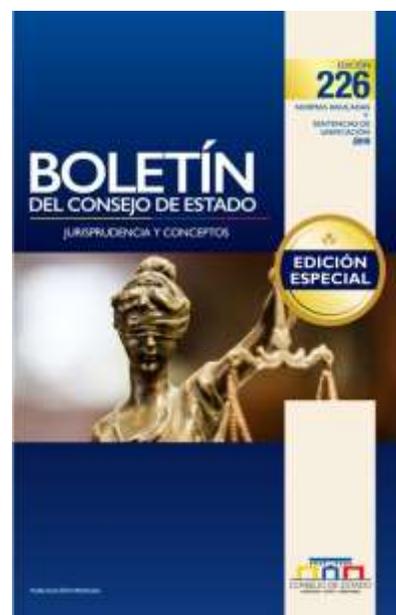
[Jacqueline Contreras](#)

## DISEÑO

[Julián Marcel Toro V.](#)

## PUBLICACIÓN

[Camilo Ernesto Losada](#)



# CONTENIDO

EDITORIAL .....	4
I. NORMAS ANULADAS .....	5
II. SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN.....	20
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO .....	21
SECCIÓN SEGUNDA.....	34
SECCIÓN TERCERA.....	44
SECCIÓN CUARTA.....	49

# EDITORIAL

El Consejo de Estado en los últimos años en su doble función de juez supremo de la administración y cuerpo supremo consultivo del Gobierno, ha realizado grandes esfuerzos en optimizar el servicio judicial, guiado por los propósitos de una mayor transparencia y visibilidad, mejor organización interna, mayor productividad, más acercamiento pedagógico con la comunidad y un diálogo fructífero con las demás jurisdicciones.

Bajo esta línea de pensamiento, como presidente del Consejo de Estado para el año 2020, propenderé por mantener la confianza pública en la institución, preservar su legitimidad, defender su integridad y buscar la efectividad en sus labores.

Las actividades de la Presidencia impactan en tres niveles interrelacionados a saber: (i) en el Consejo de Estado y la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; (ii) en la Rama Judicial en su conjunto y (iii) con las demás ramas y órganos del Estado y con la sociedad.

Mi plan de Gobierno se desarrolla con fundamento en tres ejes temáticos: 1. Efectividad; 2. Transparencia, probidad y rendición de cuentas; y 3. Acceso a la Administración de Justicia.

Con la colaboración de mis colegas y en especial de la comisión de divulgación jurisprudencial y consultiva, trabajaremos en equipo para continuar fortaleciendo las relatorías de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Aunaremos esfuerzos con los despachos, los relatores y sus equipos de trabajo para que nuestros lectores y el público en general, conozcan de manera oportuna las decisiones de la Jurisdicción a través de un sistema informático moderno y eficiente.

Comenzaremos con la publicación de una edición especial en la que se compilan todas las normas anuladas, sentencias y autos de unificación proferidos o notificados por las Salas y Secciones del Consejo de Estado durante el año 2019.

Invitamos a nuestros lectores a suscribirse gratuitamente al boletín del Consejo de Estado y continuar consultando nuestros comunicados de prensa y demás publicaciones de la Corporación.

**Álvaro Namén Vargas**  
**Presidente**

# I. NORMAS ANULADAS

## SECCIÓN PRIMERA

1. Decreto 1768 de 1994, *“por el cual se desarrolla parcialmente el literal h) del artículo 116 en lo relacionado con el establecimiento, organización o reforma de las Corporaciones Autónomas Regionales y de las Corporaciones de régimen especial, creadas o transformadas por la Ley 99 de 1993”*, expedido por el Ministerio del Medio Ambiente (Hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible): El artículo 22 numeral 10.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 28 de febrero de 2019, C.P. Oswaldo Giraldo López, radicación: 11001-03-24-000-2009-00567-00.](#)

2. Decreto 2762 de 2001 *“Por el cual se reglamenta la creación, habilitación, homologación y operación de los terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera”* expedido por el Ministerio de Transporte: El literal c) del artículo primero y los numerales 1 a 10 del artículo 16.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 25 de abril de 2019, C.P. Oswaldo Giraldo López, radicación: 11001-03-24-000-2012-00165-00.](#)

3. Decreto 3171 de 2004, *“Por medio del cual se reglamentan parcialmente los artículos 65, 68 y 69 de la Ley 136 de 1994 en relación con el acceso a los servicios de salud por parte de los concejales del país”*, expedido por el Ministerio de la Protección Social: Los artículos 1, 3 y 4.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 12 de septiembre de 2019, C. P. Oswaldo Giraldo López, radicación: 11001-03-24-000-2011-00136-00.](#)

4. Acuerdo 0021 de 2004 *“Por el cual se reforma el Estatuto General de la Universidad Tecnológica del Chocó “Diego Luis Córdoba”*, expedido por el CONSEJO SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DEL CHOCÓ DIEGO LUIS CÓRDOBA: La expresión *“con promedio ponderado mínimo de cuatro (4.0), hasta el último semestre académico aprobado, al momento de la elección”*, del numeral 6° del artículo 13.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 28 de junio de 2019, C.P. Oswaldo Giraldo López, radicación: 11001-03-24-000-2008-00034-00.](#)

5. Resolución 5360 de 2006, *“Por la cual se organiza el proceso de matrícula oficial de la educación preescolar, básica y media en las entidades territoriales certificadas”*, expedida por el Ministerio de Educación Nacional: La expresión *“cumplidos a la fecha de inicio del calendario escolar”* del literal C) del artículo 5.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 25 de julio de 2019, C. P. Oswaldo Giraldo López, radicación: 11001-03-24-000-2012-00068-000.](#)

6. Acuerdo Municipal 43 de 2007, *“Por el cual se crea e institucionaliza la Planeación local y el presupuesto participativo en el sistema Municipal de planeación - Acuerdo 043 de 1996 - y se modifican algunos de sus artículos”*, expedido por el Concejo de Medellín: Los artículos 55, 56 y 57.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 16 de mayo de 2019, C.P. Nubia Margoth Peña Garzón, radicación: 05001-23-31-000-2010-01314-01.](#)

7. Acuerdo 033 de 2007 *“Por medio del cual se modifica excepcionalmente el Decreto Distrital 0977 de 2001, Plan de Ordenamiento Territorial y se dictan otras disposiciones”*, expedido por el Concejo Distrital de Cartagena de Indias Distrito Turístico y Cultural.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 18 de octubre de 2019, C. P. Nubia Margoth Peña Garzón, radicación: 13001-23-31-000-2008-00384-01.](#)

8. Acuerdo PSAA08-5111 de 2008, *“Por el cual se reanudan las medidas de descongestión establecidas mediante Acuerdo PSAA07-4162 de 2007”*, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 9 de agosto de 2019, C. P. Oswaldo Giraldo López, radicación: 11001-03-24-000-2009-00207-00.](#)

9. Circular MT 1350-1-11859 de 2008 *“Asunto: CONTRATACIÓN CUERPO ESPECIALIZADO POLICÍA URBANA DE TRÁNSITO”* expedida por el Ministerio de Transporte: La nulidad de la expresión *“expedida por Escuela respectiva de la Policía Nacional”* del numeral 1 y la validez condicionada de la expresión *“o especialización”* del numeral 1, en el entendido de que esta expresión se refiere a una forma opcional de acreditar el cumplimiento de los requisitos mínimos contemplados en la ley.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 11 de julio de 2019, C. P. Oswaldo Giraldo López, radicación: 11001-03-24-000-2009-00246-00.](#)

10. Decreto 1141 de 2009. *“Por el cual se reglamenta la afiliación de la población reclusa al Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”*, expedido por el Gobierno Nacional: La expresión *“(…) de naturaleza pública del orden nacional (…)”*, contenida en el inciso primero del artículo 2.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 9 de mayo de 2019, C.P. Oswaldo Giraldo López, radicación: 11001-03-24-000-2012-00184-00.](#)

- 11.** Decreto 3327 de 2009 *“Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1231 del 17 de julio de 2008 y se dictan otras disposiciones”*, expedido por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: El inciso tercero del numeral 6 del artículo 5.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 28 de junio de 2019, C.P. Oswaldo Giraldo López, radicación: 11001-03-24-000-2009-00511-00.](#)

- 12.** Acuerdo 007 de 2009, *“Por medio del cual se dictan normas especiales sobre el uso de vías, espacios públicos, rotura y ocupación de los mismos para redes de servicios públicos y se otorga facultad pro tempore al señor alcalde”*, expedido por el Concejo Municipal de Itagüí: El artículo 4 y el literal c) del artículo quinto.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 14 de marzo de 2019, C.P. Oswaldo Giraldo López, radicación: 05001-23-31-000-2010-01164-02.](#)

- 13.** Acuerdo 014 de 2009 *“Por el cual se revisa y ajusta el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Calarcá”*, expedido por el Concejo de Calarcá.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 19 de septiembre de 2019, C. P. Roberto Augusto Serrato Valdés, radicación: 63001-23-31-000-2010-00336-02.](#)

- 14.** Acuerdo 14 de 2009 *“Por el cual se autoriza el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un Plan de Obras”*, expedido por el Concejo Municipal de Tocancipá.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 15 de noviembre de 2019, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, radicación: 25000-23-24-000-2012-00023-01.](#)

- 15.** Acuerdo 050 de 2009, *“[...] por medio del cual se faculta a la señora personera para ajustar la planta de cargos de la personería municipal de San Sebastián de Mariquita y se otorgan otras facultades [...]”*, expedido por el Concejo Municipal de San Sebastián de Mariquita.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 19 de septiembre de 2019, C. P. Roberto Augusto Serrato Valdés, radicación: 73001-23-31-000-2010-00358-01.](#)

- 16.** Ordenanza 026 de 2009 *“Por medio de la cual se establece la figura del contralor estudiantil en las instituciones educativas oficiales del departamento de Antioquia”*, expedida por la Asamblea Departamental de Antioquia.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 25 de julio de 2019, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, radicación: 05001-23-31-000-2011-01230-01.](#)

- 17.** Resolución 2604 de 2009 *“Por la cual se determinan los combustibles limpios teniendo como criterio fundamental el contenido de sus componentes, se reglamentan los límites máximos de emisión permisibles en prueba dinámica para los vehículos que se vinculen a la prestación del servicio público de transporte terrestre de pasajeros y para motocarros que se vinculen a la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor mixto y se adoptan otras disposiciones”*, expedida por los Ministerios de Minas y Energía, de la Protección Social y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial: La expresión *“mensualmente”* contenida en el artículo 23.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 25 de abril de 2019, C.P. Oswaldo Giraldo López, radicación: 11001-03-24-000-2010-00328-00.](#)

- 18.** Decreto 0102 de 2010 *“Por medio del cual se modifica y excluye parcialmente algunas Instituciones y Centros Educativos del Decreto 0591 de diciembre 30 de 2009”*, expedido por el Gobernador del Departamento del Cauca”.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 28 de noviembre de 2019, C.P. Oswaldo Giraldo López, radicación: 19001-23-31-000-2010-00199-01.](#)

- 19.** Decreto 3930 de 2010 *“Por el cual se reglamenta el Título I de la Ley 9ª de 1979, así como el Capítulo II del Título VI –Parte III- Libro II del Decreto-ley 2811 de 1974 en cuanto a usos del agua y residuos líquidos y se dictan otras disposiciones”*, expedido por el Ministerio de Ambiente y desarrollo Sostenible: El párrafo 1º del artículo 41.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 28 de junio de 2019, C.P. Oswaldo Giraldo López, radicación: 11001-03-24-000-2011-00245-00.](#)

- 20.** Acuerdo 009 de 2010, *“Por medio del cual se autoriza pro tempore a la Alcaldesa del Municipio de Inírida y se dictan otras disposiciones”*, expedido por el Concejo Municipal de Inírida: El artículo 1.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 19 de septiembre de 2019, C. P. Nubia Margoth Peña Garzón, radicación: 50001-23-31-000-2010-00548-01.](#)

- 21.** Resolución 00415 de 2010, *“Por la cual se expide el Reglamento del Servicio de Radiodifusión Sonora y se dictan otras disposiciones”*, expedida por el Ministerio de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones: Las expresiones *“en la misma sede en la que se otorgó la concesión”* del literal e) del artículo 11 y *“salvo cuando se trate de emisoras educativas universitarias”* del numeral 1 del artículo 68.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 3 de octubre de 2019, C. P. Oswaldo Giraldo López, radicación: 11001-03-24-000-2012-00187-00.](#)

- 22.** Resoluciones 3204 y 4230 de 2010 *“Por la cual se establecen los requisitos para la Constitución y Funcionamiento de los Centros Integrales de Atención”* y *“Por la cual se modifica y adiciona la Resolución 3204 del 4 de agosto de 2010, proferida por el Ministerio de Transporte.”*, respectivamente, expedidas por el Ministerio de Transporte.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 18 de julio de 2019, C. P. Nubia Margoth Peña Garzón, radicación: 11001-03-24-000-2011-00163-00.](#)

- 23.** Resoluciones 649 y 1265 de 2010 *“Por medio de la cual se establece el precio máximo de reconocimiento de recobros para algunos medicamentos”* y *“Por medio de la cual se establece el valor máximo de reconocimiento de recobros para algunos medicamentos”*, respectivamente, expedidas por el Ministerio de la Protección Social (hoy de Salud y Protección Social): Las expresiones *“[...] valor máximo de recobro [...]”* y *“[...] valor máximo a reconocer por el Fosyga [...]”*

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 26 de septiembre de 2019, C. P. Hernando Sánchez Sánchez, radicación: 11001-03-24-000-2010-00279-00.](#)

- 24.** Circular Externa 0019 de 2011, expedida por la Superintendencia de Industria y Comercio para *“Adicionar los numerales 1.1.4.10, 1.1.4.11 y 1.1.9 al Capítulo Primero del Título VIII de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio”*: El aparte *“[...] y al vencimiento del término de dos meses después de haberse inscrito el acto en virtud del cual la sociedad de responsabilidad limitado (sic) excedió de 25 el número de socios, sin que la sociedad hubiera adoptado las medidas necesarias para ajustar el número de socios a su límite máximo (Artículo 356 C.Co.)”* del numeral 3.1.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 28 de febrero de 2019, C.P. Oswaldo Giraldo López, radicación: 11001-03-24-000-2012-00061-00.](#)

- 25.** Circular Externa 025 de 2011 *“por la cual se modificó el numeral 2.6 del Capítulo Segundo, Título VIII, de la Circular Única”* expedida por la Superintendencia de Industria y Comercio: Las expresiones *“En caso que las cámaras de comercio perciban ingresos superiores a los aprobados en su presupuesto, están obligadas a incorporarlos a este dentro de la misma vigencia, para efectos de la liquidación de la contribución de que trata este numeral”* y *“Las Cámaras de Comercio enviarán a esta Superintendencia un reporte trimestral de la ejecución de su presupuesto acumulado, el último día hábil del mes siguiente a la culminación del trimestre respectivo”*.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 25 de julio de 2019, C. P. Oswaldo Giraldo López, radicación: 11001-03-24-000-2012-00062-00.](#)

- 26.** Resolución 0110-0423 de 2012, *“Por medio de la cual se establece el modelo para calcular las multas por violación a la normatividad ambiental o por daño al medio ambiente, en el ámbito de jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca- CVC”*, expedida por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 18 de julio de 2019, C. P. Oswaldo Giraldo López, radicación: 11001-03-24-000-2016-00457-00.](#)

- 27.** Circular MT 20134200253441 de 2013 expedida por el Ministerio de Transporte: El numeral segundo.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 1 de noviembre de 2019, C. P. Oswaldo Giraldo López, radicación: 11001-03-24-000-2014-00069-00.](#)

## **SECCIÓN SEGUNDA**

1. Decreto 0216 de 1991, “*por el cual se fijan prestaciones sociales y otros beneficios para empleados públicos de la administración central de Santiago de Cali*”, expedido por el alcalde del municipio de Santiago de Cali (Valle del Cauca).

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de 8 de agosto de 2019, C. P. César Palomino Cortés, radicación número 76001-23-31-000-2010-01485-01\(0046-13\)](#)

2. Decreto 1128 de 2012 “*Por el cual se modifica la Planta de Personal de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH de que trata el Decreto 0766 de 2012*”.

Resolución 257 de 2012 “*Por la cual se distribuyen los cargos de la planta de personal de la Agencia Nacional de Hidrocarburos*”. Nulidad parcial.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 4 de julio de 2019, C.P. William Hernández Gómez, radicación: 11001-03-25-000-2013-00369-00\(0793-2013\)](#).

3. Acuerdo 518 de 2014, expedido por la Comisión Nacional del Servicio Civil, que se regula la entrevista y la realización de la prueba de «*análisis de estrés de voz*» en los concursos de mérito para el ingreso al Sistema General de la Carrera Administrativa en la Agencia Nacional de Minería, artículos 27 y 32.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de 25 de abril de 2019, C.P. Sandra Lisseth Ibarra Vélez, radicación número: 11001-03-25-000-2015-01053-00\(4603-15\)](#).

4. Artículos 31, 40 y 44 del Acuerdo 542 de 2015, por el que la Comisión Nacional del Servicio Civil convocó a concurso público de méritos para proveer en propiedad 806 empleos de carrera administrativa de la Secretaría Distrital de Hacienda.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia de 10 de octubre de 2019, C. P. Sandra Lisseth Ibarra Vélez, radicación 11001-03-25-000-2016-00988-00 \(4469-16\)](#).

## SECCIÓN TERCERA

1. Decreto 1510 de 2013, *“Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública”*, expedido por el Presidente de la República. Artículo 159 Literal a) numeral 2º, 3º y 4º.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 11 de abril de 2019, C.P. María Adriana Marín, radicación: 11001-03-26-000-2014-00135-00\(52055\).](#)

## SECCION CUARTA

1. Acuerdo 039 de 1989, *“Por el cual se expide el Estatuto Municipal del Impuesto de Industria y Comercio y Avisos”*, proferido por el Concejo Municipal de Bucaramanga: la frase *“equivalente a dos (2) veces el impuesto anual”* contenida en el artículo 68.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 8 de marzo de 2019, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, radicación: 68001-23-31-000-2010-00460-01 \(22290\).](#)

2. Ordenanza 024 del 15 de septiembre de 1997, proferida por la Asamblea Departamental de Cundinamarca, *“Por la cual se expide el Estatuto de Rentas del Departamento de Cundinamarca”*: los incisos 2 y 3 del artículo 23.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 12 de septiembre de 2019, C. P. Milton Chaves García, radicación: 25000-23-37-000-2013-00559-01 \(22130\).](#)

3. Decreto 30 del 13 de enero de 2000, expedido por el Gobernador del Departamento de Antioquia, *“Por medio del cual se fijan los plazos para la presentación y pago de un Impuesto”*: artículo 2 parágrafo.

Decreto 364 del 1º de febrero de 2001, expedido por el Gobernador del Departamento de Antioquia, *“Por medio del cual se fijan fechas límite de pago para el impuesto de vehículos automotores”*: artículo 1 parágrafo 1.

Decreto 77 del 18 de enero de 2002, expedido por el Gobernador del Departamento de Antioquia, *“Por medio del cual se fijan fechas límite de pago para el impuesto de vehículos automotores”*: artículo 1 parágrafo 1.

Decreto 510 del 19 de marzo de 2002, expedido por el Gobernador del Departamento de Antioquia, *“Por medio del cual se modifica el Decreto N° 077 del 18 de enero de 2002”*: artículo 1 parágrafo 1.

Decreto 2107 del 31 de diciembre de 2002, expedido por el Gobernador del Departamento de Antioquia, *“Por medio del cual se fijan los plazos para la presentación y pago del Impuesto sobre Vehículos Automotores y se conceden descuentos por pronto pago”*: artículo 1 parágrafo 1.

Decreto 1948 del 29 de diciembre de 2003, expedido por el Gobernador del Departamento de Antioquia, "Por medio del cual se fijan los plazos para la presentación y pago del Impuesto sobre vehículos Automotores": artículo 1 parágrafo 1.

Decreto 2597 del 30 de diciembre de 2004, expedido por el Gobernador del Departamento de Antioquia, "Por medio del cual se fijan los plazos para la presentación y pago del Impuesto sobre Vehículos Automotores": artículo 1 parágrafo 1.

Decreto 0181 del 25 de enero de 2006, expedido por el Gobernador del Departamento de Antioquia, "Por medio del cual se fijan los plazos para la presentación y pago del Impuesto sobre Vehículos Automotores": artículo 1 parágrafo 1.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 19 de marzo de 2019, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, radicación: 05001-23-33-000-2013-01147-01 \(22126\).](#)

4. Acuerdo 016 del 9 de septiembre de 2001, "*Por medio del cual se confiere una autorización pro tempore al Ejecutivo municipal relativa a la prestación del servicio de alumbrado público en el área geográfica del municipio*", expedido por el Concejo Municipal de Montenegro (Quindío): el artículo 3.

Resolución 257 del 28 de diciembre de 2001, "*Por medio de la cual se fijan tasas para el impuesto del servicio de alumbrado público*", expedida por el alcalde del municipio de Montenegro (Quindío).

Resolución 007-B del 9 de enero de 2002, "*Por medio de la cual se aclara y modifica parcialmente la Resolución 257 del 28 de diciembre de 2001*", expedida por el alcalde del municipio de Montenegro (Quindío).

Acuerdo 013 del 24 de junio de 2008, "*Por medio del cual se establecen los elementos del tributo de alumbrado público - contribución especial y se dictan disposiciones sobre la materia*", expedido por el Concejo Municipal de Montenegro (Quindío): el artículo 7.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 4 de abril de 2019, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, radicación: 63001-23-31-000-2009-00124-02 \(22956\) Acumulado.](#)

5. Ordenanza 041 del 2002, proferida por la Asamblea Departamental del Atlántico, "*Por medio de la cual se expide el Estatuto Tributario del Departamento del Atlántico*": el artículo 71, relativo a las sanciones, aprehensiones y decomisos.

Decreto Ordenanzal 0823 del 28 de noviembre de 2003, expedido por el Gobernador del Atlántico, "*Por el cual se expide el Estatuto Tributario del Departamento del Atlántico*": el artículo 71, relativo a las sanciones, aprehensiones y decomisos.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 24 de octubre de 2019, C. P. Stella Jeannette Carvajal Basto, radicación: 08001-23-33-000-2014-00315-01 \(22846\).](#)

6. Ordenanza 036 del 10 de septiembre de 2002, proferida por la Asamblea del departamento de Boyacá: los artículos 1 a 9.

Ordenanza 053 del 20 de septiembre de 2004, proferida por la Asamblea del departamento de Boyacá: los artículos 233 a 241.

Ordenanza 016 del 27 de julio de 2007, proferida por la Asamblea del departamento de Boyacá: los artículos 2 y 3.

Ordenanza 022 del 28 de diciembre de 2012, proferida por la Asamblea del departamento de Boyacá: los artículos 274 a 276.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 6 de noviembre de 2019, C. P. Julio Roberto Piza Rodríguez, radicación: 15001-23-33-000-2013-00642-01 \(21955\).](#)

7. Ordenanza 0018 del 30 de marzo de 2004, proferida por la Asamblea del departamento de Santander, *“Por la cual se establece una contribución con destino al deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre”*.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 14 de noviembre de 2019, C. P. Julio Roberto Piza Rodríguez, radicación: 68001-23-31-000-2009-00120-01 \(23944\).](#)

8. Acuerdo 136 del 9 de noviembre de 2004, *“Por el cual se fija la tarifa de la contribución que deben pagar las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades de construcción y/o enajenación de inmuebles destinados a vivienda”*, proferido por el Concejo Municipal de Santiago de Cali: los artículos 2 y 7 en su totalidad y 1 y 3 en forma parcial.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 28 de noviembre de 2019, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez, radicación: 76001-23-31-000-2009-01220-01 \(21536\).](#)

9. Ordenanza 0031 del 2 de diciembre de 2004, proferida por la Asamblea Departamental del Quindío, *“Por la cual se reglamenta el uso de la estampilla Pro-Desarrollo Departamental y se dictan y se derogan unas disposiciones”*: el literal a) del artículo 3, en lo referente a los municipios y las entidades descentralizadas del orden municipal.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 14 de agosto de 2019, C. P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, radicación: 63001-23-33-000-2015-00160-01 \(22802\).](#)

10. Circular 004 del 16 de mayo de 2005, expedida por la Superintendencia de la Economía Solidaria: El aparte que señala *“Para poder obtener dicha certificación y tener derecho a la exención del impuesto de renta y complementarios estas entidades del sector solidario deberán efectuar dicha inversión en el transcurso del año siguiente en el cual se obtuvo los excedentes partiendo de la vigencia fiscal de 2004 y siguientes”*.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 24 de octubre de 2019, C. P. Stella Jeannette Carvajal Basto, radicación: 11001-03-27-000-2016-00027-00 \(22465\).](#)

11. Oficio 012337 del 10 de febrero de 2006, expedido por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN: las expresiones *“admisión”* y *“admitida”*.

Concepto 022634 del 4 de marzo de 2008 y Oficios 026628 del 9 de abril de 2007, 001656 del 24 de diciembre de 2015 y 00979 del 7 de octubre de 2016, expedidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 6 de noviembre de 2019, C.P. Milton Chaves García, radicación: 11001-03-27-000-2017-00026-00 \(23198\).](#)

12. Ordenanza 19 del 12 de diciembre de 2007, expedida por la Asamblea del Departamento de Sucre: los incisos 3 y 5 del artículo 5.

Ordenanza 130 del 2 de diciembre de 2014, expedida por la Asamblea del Departamento de Sucre: los incisos 3 y 5 del artículo 339.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 2 de mayo de 2019, C.P. Milton Chaves García, radicación: 70001-23-33-000-2015-00388-01 \(23258\).](#)

13. Conceptos 089061 de noviembre 30 de 2006 y 40687 de abril 24 de 2008, expedidos por la Dirección de Gestión Jurídica de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, relativos al alcance de la facultad contemplada en el artículo 43 de la Ley 962 de 2005, sobre corrección de errores e inconsistencias en las declaraciones y recibos de pago, en cuanto señalan que los valores susceptibles de modificación son los posteriores a la casilla “total impuesto a cargo”.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 14 de marzo de 2019, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, radicación: 11001-03-27-000-2014-00191-00 \(21563\).](#)

14. Acuerdo 035 del 8 de junio de 2009, “Por medio del cual se modifica el Acuerdo 024 de diciembre 30 de 2008”, expedido por el Concejo Municipal de Girardota (Antioquia): la expresión “regirán a partir del 1 de enero de 2009” contenida en el artículo 5.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 14 de noviembre de 2019, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez, radicación: 05001-23-31-000-2010-01479-01 \(22055\).](#)

15. Acuerdo 015 del 18 de diciembre de 2009, expedido por el Concejo Distrital de Barranquilla, “Por medio del cual se realizan ajustes de racionalización al sistema tributario del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla para la correcta aplicación de las normas tributarias distritales vigentes”: los apartes “base gravable” y “tarifa” del artículo 16.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 21 de febrero de 2019, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, radicación: 08001-23-31-000-2010-00021-01 \(23332\).](#)

16. Acuerdo 015 del 18 de diciembre de 2009, expedido por el Concejo Distrital de Barranquilla, “Por medio del cual se realizan ajustes de racionalización al sistema tributario del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla para la correcta aplicación de las normas tributarias distritales vigentes”: el artículo 18 en forma parcial.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 4 de diciembre de 2019, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez, radicación: 08001-23-31-000-2011-00290-01 \(22691\).](#)

17. Circular Externa 027 del 13 de julio de 2009, expedida por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Asunto: “REGISTRO DE LOS CONTRATOS DE IMPORTACIÓN DE TECNOLOGÍA, FORMA 03, TRÁMITE ELECTRÓNICO A TRAVÉS DE LA VENTANILLA ÚNICA DE COMERCIO EXTERIOR - VUCE”: Los apartes subrayados del numeral 5.5. **“Registro de Contrato de Cuantía Indeterminada** Cuando se trate de un contrato de valor indeterminado, en la casilla 12 se deberá anotar “Indeterminado” y en la casilla 11: “0” (cero). Una vez verificado el cumplimiento de los requisitos establecidos, se expide el registro electrónico del contrato, el cual tendrá vigencia por el término de un (1) año contado a partir de la fecha de registro en la VUCE. Con el objeto de prorrogar automáticamente dicho registro y para dar cumplimiento al requisito señalado en

el literal c) del artículo 2° del Decreto 259 de 1992, es necesario radicar a través del Módulo FUCE, previo al vencimiento de la vigencia del registro, nueva Forma 03 diligenciada y adjuntar certificación de Revisor Fiscal o quien tenga la facultad, donde consten los pagos efectuados al exterior, por concepto de la ejecución del contrato de tecnología durante la vigencia que termina. El Grupo de Tecnología y Comercio de Servicios tomará nota de los pagos y prorrogará automáticamente por otro año el registro inicial del contrato a través de la VUCE”.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 30 de octubre de 2019, C. P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, radicación: 11001-03-27-000-2017-00004-00 \(22877\).](#)

18. Conceptos 103121 de 20 de octubre de 2008 y 075186 de 12 de octubre de 2010 y Oficio 008895 de 10 de febrero de 2011, expedidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, en relación con la interpretación planteada en ellos, según la cual no procede la aplicación del beneficio de auditoría a las declaraciones del impuesto sobre la renta en las que se compensen pérdidas fiscales.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 21 de febrero de 2019, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez, radicación: 11001-03-27-000-2011-00019-00 \(18912\).](#)

19. Circular Externa 022 del 29 de julio de 2010, expedida por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Asunto: “REGISTRO DE LA DECLARACIÓN ESCRITA SOBRE CONTRATOS DE EXPORTACIÓN DE SERVICIOS - FORMA 01, DECRETO 1805 DE 2010, TRÁMITE ELECTRÓNICO A TRAVÉS DE LA VENTANILLA ÚNICA DE COMERCIO EXTERIOR - VUCE”: Los apartes subrayados del numeral 6.6 “Contrato de Cuantía Indeterminada: Cuando se trate de un contrato de Cuantía Indeterminada en la casilla 10 de la Declaración Escrita sobre Contratos de Exportación de Servicios -Forma 01, se deberá anotar "Indeterminado" y en la casilla 9: "1" (uno). Una vez revisado el diligenciamiento de la Forma 01, se expide el correspondiente registro electrónico, el cual tendrá vigencia por el término de un (1) año, que se contará a partir de la fecha de radicación de la solicitud en la VUCE. En este caso, con el objeto de prorrogar el registro, se deberá radicar a través del Módulo FUCE, previo al vencimiento de la vigencia del registro, nueva Forma 01 diligenciada, adjuntando certificación de Revisor Fiscal o quien tenga la facultad, donde se certifique el valor total de los reintegros efectuados, por concepto de la prestación de servicios durante la vigencia del registro que termina y declarar el valor total en las casillas 9 y 10. El Grupo de Tecnología y Comercio de Servicios tomará nota de los reintegros y prorrogará automáticamente el registro por otro año. En este caso, se debe señalar como 'Fecha de Inicio' la fecha del día en que radica la solicitud de prórroga”.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 16 de octubre de 2019, C. P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, radicación: 11001-03-27-000-2017-00007-00 \(22895\).](#)

20. Resolución SSPD-20111300008735 del 12 de abril de 2011, “Por la cual se determinan las erogaciones de gastos de funcionamiento asociados a la prestación del servicio sometido a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Servicios Públicos, para la liquidación de la contribución especial prevista en el numeral 85.2 del artículo 85 de la Ley 142 de 1994”, expedida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios: el artículo 1.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 25 de julio de 2019, C.P. Milton Chaves García, radicación: 11001-03-27-000-2012-00054-00 \(19762\).](#)

- 21.** Ordenanza 060 del 26 de diciembre de 2012, proferida por la Asamblea Departamental de Santander, *“Por medio de la cual se modifica la Ordenanza 01 de 22 de abril de 2010, Estatuto Tributario Departamental”*: los apartes *“cuyo fin sea el de atender a la población del régimen subsidiado o adelantar acciones de salud pública o la atención a la población pobre no asegurada”* y *“A contrario sensu, los hechos generadores que no cumplan con el origen y el fin anotados anteriormente, serán gravados con las estampillas departamentales”*, contenidos en cada uno de los párrafos de los artículos primero a sexto.

Circular 009 del 22 de julio de 2013, expedida por la Secretaría de Hacienda del Departamento de Santander, *“Asunto: Instructivo para aplicabilidad y unificación de los criterios de la Ordenanza 060 de 2012 y cesación de los efectos de la Ordenanza 04 de 2013”*.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 21 de agosto de 2019, C. P. Stella Jeannette Carvajal Basto, radicación: 68001-23-33-000-2013-01210-01 \(21353\).](#)

- 22.** Acuerdo 0357 de 2013, *“Por el cual se modifican parcialmente los Acuerdos Nos. 0321 del 2011, 0338 del 2012, 0339 del 2013 y 0346 del 2013 contentivos del Estatuto Tributario Municipal, se adopta un tributo y se dictan otras disposiciones”*, expedido por el Concejo Municipal de Santiago de Cali: el artículo 7 en forma parcial, en lo que tiene que ver con la tarifa del 16%, condicionada a que respecto de las actividades de servicios previstas en el citado artículo 7 del Acuerdo 0357 se aplicará la tarifa del diez (10) por mil, -otras actividades de servicios-, prevista en el artículo 8 del mismo Acuerdo.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 19 de marzo de 2019, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, radicación: 76001-23-33-000-2014-00464-01 \(21896\).](#)

- 23.** Concepto 068204 de 24 de octubre de 2013, expedido por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN.

Concepto 037427 de 20 de junio de 2014, expedido por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN: el numeral 4.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 30 de mayo de 2019, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, radicación: 11001-03-27-000-2014-00055-00 \(21234\), 11001-03-27-000-2014-00035-00 \(21140\), 11001-03-27-000-2015-00038-00 \(21824\), 11001-03-27-000-2015-00035-00 \(21767\) Acumulados.](#)

- 24.** Decreto Reglamentario 1794 del 21 de agosto de 2013, *“Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1607 de 2012 “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”*, expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público: La expresión *“y cuya venta se realiza al consumidor final”*, contenida en el artículo 1.

Oficio 011187 del 12 de febrero de 2014, expedido por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 16 de octubre de 2019, C. P. Julio Roberto Piza Rodríguez, radicación: 11001-03-27-000-2014-00032-00 \(21137\) y 11001-03-27-000-2014-00072-00 \(21297\) Acumulados.](#)

- 25.** Decreto 1794 del 21 de agosto de 2013, *“Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1607 de 2012 por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”*, proferido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público: del artículo 12: el literal b, en forma total y el literal c, parcialmente.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 4 de julio de 2019, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, radicación: 11001-03-27-000-2016-00032-00 \(22482\)](#)

- 26.** Decreto 3032 del 27 de diciembre de 2013, *“Por el cual se reglamenta parcialmente el Estatuto Tributario”*, proferido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público: el numeral 4 del artículo 3.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 14 de noviembre de 2019, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, radicación: 11001-03-27-000-2014-00008-00 \(20930\) Acumulados.](#)

- 27.** Resolución 000062 del 24 de febrero de 2014, expedida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN: el inciso segundo del artículo 12 transitorio.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 28 de noviembre de 2019, C.P. Milton Chaves García, radicación: 11001-03-27-000-2017-00035-00 \(23344\) Acumulado.](#)

- 28.** Ordenanza 009 del 27 de abril de 2014, proferida por la Asamblea Departamental del Quindío, *“Por medio de la cual se adoptan unas medidas en materia de señalización de los productos gravados con el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborados, distribuidos y comercializados, en la jurisdicción del departamento del Quindío y se dictan otras disposiciones”*.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 19 de septiembre de 2019, C. P. Milton Chaves García, radicación: 63001-23-33-000-2014-00126-01 \(24483\) y 63001-23-33-000-2014-00136-01 Acumulados.](#)

- 29.** Oficio 100202208-357 del 28 de marzo de 2014, expedido por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN: el numeral 6.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 22 de mayo de 2019, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, radicación: 11001-03-27-000-2014-00012-00 \(20998\) Acumulado.](#)

- 30.** Conceptos 008166 de 16 de marzo y 31713 de 4 de noviembre de 2015, expedidos por la Dirección de Gestión Jurídica de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 1° de agosto de 2019, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez, radicación: 11001-03-27-000-2016-00034-00 \(22518\).](#)

- 31.** Resolución SSPD-20151300019495 del 15 de julio de 2015, *“Por la cual se fija la tarifa de la contribución especial a la cual se encuentran sujetos los prestadores de servicios públicos domiciliarios para el año 2015, se establece la base de liquidación, el procedimiento para el recaudo y se dictan*

*otras disposiciones*”, expedida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios: el artículo 2 en forma parcial.

Resolución SSPD-20161300032675 del 22 de agosto de 2016, *“Por la cual se fija la tarifa de la contribución especial a la cual se encuentran sujetos los prestadores de servicios públicos domiciliarios para el año 2016, se establece la base de liquidación, el procedimiento para el recaudo y se dictan otras disposiciones*”, expedida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios: el artículo 2 en forma parcial.

Resolución SSPD-20171300096075 del 20 de junio de 2017, *“Por la cual se fija la tarifa de la contribución especial a la cual se encuentran sujetos los prestadores de servicios públicos domiciliarios para el año 2017, se establece la base de liquidación, el procedimiento para el recaudo y se dictan otras disposiciones*”, expedida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios: el artículo 2 en forma parcial.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 10 de octubre de 2019, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, radicación: 11001-03-27-000-2016-00016-00 \(22394\) Acumulados.](#)

**32.** Oficio 036965 del 30 de diciembre de 2015, expedido por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN: parcialmente.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 24 de octubre de 2019, C. P. Julio Roberto Piza Rodríguez, radicación: 11001-03-27-000-2018-00015-00 \(23693\)](#)

**33.** Oficio 00056 del 29 de enero de 2016, expedido por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 16 de octubre de 2019, C. P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, radicación: 11001-03-27-000-2016-00039-00 \(22566\).](#)

**34.** Decreto 1625 del 11 de octubre de 2016, *“Por medio del cual se expide el Decreto único Reglamentario en materia tributaria*”, expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público: los ordinales 2, 3 y 4 del artículo 1.2.1.5.1.44, incorporados por el Decreto 2150 del 20 de diciembre de 2017 y parcialmente el inciso 1 del artículo 1.2.1.5.1.22, también incorporado por el Decreto 2150 del 20 de diciembre de 2017.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 4 de diciembre de 2019, C. P. Julio Roberto Piza Rodríguez, radicación: 11001-03-27-000-2018-00025-00 \(23781\).](#)

**35.** Decreto 2150 del 20 de diciembre de 2017, *“Por el cual se sustituyen los Capítulos 4 y 5 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 1, se adiciona un artículo al Capítulo 2 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 1 y un inciso al artículo 1.6.1.2.19. y un numeral al literal a) del artículo 1.6.1.2.11. del Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, para reglamentar las donaciones de que trata el artículo 257 del Estatuto Tributario, el Régimen Tributario Especial en el impuesto sobre la renta y complementario y el artículo 19-5 del Estatuto Tributario*”, expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público: las expresiones “19-5” y “1.2.1.5.3.1” del artículo 1.2.1.5.4.9.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 14 de agosto de 2019, C. P. Milton Chaves García, radicación: 11001-03-27-000-2018-00009-00 \(23658\)](#)

- 36.** Conceptos 100202208-0132 del 9 de febrero y 100202208-0322 del 3 de abril, ambos de 2017 y expedidos por la Dirección de Gestión Jurídica de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN: en forma parcial.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 28 de noviembre de 2019, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez, radicación: 11001-03-27-000-2018-00013-00 \(23662\)](#)

# SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN

# SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

# 1. Se unificó jurisprudencia sobre la improcedencia del contrato de arrendamiento sobre bienes de uso público, para el aprovechamiento de un particular, dejando en claro que la celebración de estos contratos vulnera el derecho colectivo relacionado con el espacio público y conduce a la declaratoria de nulidad de ese negocio jurídico por objeto ilícito en el trámite de las acciones populares si se vulnera un derecho colectivo.

**Síntesis del caso:** *Se instauró acción eventual de revisión respecto de una sentencia proferida dentro de la acción popular promovida por algunos ciudadanos contra el municipio de Támesis (Antioquia) como quiera que la administración municipal celebró contrato de arrendamiento con un particular respecto del Parque Caldas, dando lugar a que el arrendatario realizara encerramiento del mismo y colocara mesas y sillas ocupando para ello las áreas del parque, por lo que el uso de ese espacio sólo podía realizarse según éste dispusiera. La Sala Plena unificó jurisprudencia sobre la improcedencia de estos contratos y la necesidad de que se declarara la nulidad del mismo en el trámite de la acción popular si se evidencia la afectación de derechos colectivos.*

## CONTRATO DE ARRENDAMIENTO NO PUEDE SER UTILIZADO PARA ENTREGAR BIENES DE SU PÚBLICO A PARTICULARES PARA SU APROVECHAMIENTO – Unificación de Jurisprudencia

**Problema jurídico 1:** *¿Es posible que un bien de uso público sea aprovechado por un particular a través de la figura del arrendamiento?*

**Tesis 1:** “[L]a Sala unifica su criterio, en el sentido de afirmar que el contrato de arrendamiento no puede ser utilizado para entregar bienes de uso público para su aprovechamiento, quedando abierta la posibilidad a que se utilicen otras fórmulas contractuales o unilaterales, como el contrato de concesión, o la expedición de licencias o permisos para ese efecto. No debe olvidarse aquí que, con independencia del instrumento jurídico que se utilice para la gestión del bien (acto administrativo unilateral, acto administrativo concertado o contrato a excepción del contrato de arrendamiento), por expresa disposición constitucional, siempre que el objeto del negocio jurídico tenga la calidad de bien de uso público sus reglas de uso, disfrute y disposición deberán consultar forzosamente el régimen que se desprende del artículo 63 de la Carta y del principio de prevalencia del interés general (artículos 1 y 58 Superiores). Por ende deberá asumirse que además de bienes inalienables, inembargables e imprescriptibles, se trata de bienes afectados a una destinación de interés general, que constituye su finalidad esencial y que no es

otra que servir para el uso y disfrute de la colectividad. (...) [L]os bienes de uso público tienen un doble ángulo: Por un lado confieren a la colectividad el derecho de usarlos y disfrutarlos, pero con limitaciones; es decir, como cualquier otro derecho, la facultad de aprovecharse de estos bienes no es del todo absoluta, y por ende la Administración tiene la potestad de restringirlo proporcionadamente por razones de utilidad pública o interés social, tal y como ocurre por ejemplo cuando se implementan horarios de acceso a determinados bienes motivados en la seguridad ciudadana o de intereses de mayor envergadura. (...) [L]os derechos que se confieren a los particulares concesionarios o beneficiarios de una licencia para el uso y explotación de bienes de uso público son de aquellos que tanto la jurisprudencia como la doctrina ha denominado “precarios” o “relativos”, es decir, respecto de ellos no se puede predicar la existencia de una situación jurídica concreta o reclamar la existencia de un derecho adquirido, pues se trata de derechos provisionales o transitorios, en la medida que pueden modificarse o extinguirse cuando cambia la regulación en que se fundamentan o cuando se presentan circunstancias de hecho que hacen que, fundándose en el interés general, sean revocados o modificados”.

**Problema jurídico 2:** *¿Está viciado de nulidad un contrato de arrendamiento celebrado sobre un bien de uso público?*

**Tesis 2:** "... [L]a celebración de un contrato de arrendamiento sobre un bien de uso público con un particular no sólo vulnera el derecho colectivo relacionado con el goce del espacio público (...) sino que además conduciría a la declaratoria de nulidad de

ese negocio por objeto ilícito (...) Vistas así las cosas, es menester también pronunciarse en torno a la viabilidad de declarar la nulidad de contratos estatales, siempre que se encuentre vulnerado un derecho colectivo, en escenarios propuestos bajo la arista de una acción popular y al amparo de la remisión que se hace al Código Contencioso Administrativo, en cuanto fuere esta Jurisdicción la competente para conocer de la controversia".

[Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 14 de agosto de 2018, C.P. Oswaldo Giraldo López, radicación: 05001-33-31-003-2009-00157-01 \(AP\)SU.](#)

Salvaron voto los consejeros Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Guillermo Sánchez Luque, Carlos Enrique Moreno Rubio y William Hernández Gómez.

### **TESIS SEGÚN LA CUAL BIENES DE USO PÚBLICO NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN ARRENDAMIENTO – Carece de fundamento legal**

**Tesis:** "[A] pesar de que la sentencia decidió anular el contrato de arrendamiento, suscrito entre la alcaldía de Támesis y un particular, de un kiosco ubicado en el Parque Caldas, claramente bien de uso público de esa municipalidad la misma carece de fundamento legal que impida el arrendamiento de este tipo de

bienes. Por el contrario, como lo expuse en su oportunidad la lectura del Decreto 1504 de 1998, en sus artículos 18 y 19, permite establecer que los parques municipales, como el caso que decidió la Sala, pueden ser pasibles de ser entregado su uso, mediante contrato."

[Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 14 de agosto de 2018, C.P. Oswaldo Giraldo López, radicación: 05001-33-31-003-2009-00157-01 \(AP\)SU SV consejera Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.](#)

Salvamento de voto del consejero Guillermo Sánchez Luque

### **JUEZ DE ACCIÓN POPULAR – Carece de competencia para anular actos administrativos o contratos**

**Tesis:** "La Ley 1437 de 2011, luego de un largo debate jurisprudencial, definió que el juez de la acción popular no tiene competencia para anular actos administrativos ni contratos estatales. Este precepto fue declarado exequible por la Corte Constitucional. Recientemente, la Sala Plena de esta Corporación unificó la jurisprudencia y definió que, antes de la entrada en vigencia del CPACA, tampoco el juez de la

acción popular estaba facultado para anular actos administrativos ni contratos. Por ello, esta decisión no solo contradice el criterio definido sobre estas materias por el legislador, avalado por el juez constitucional, sino que además se aparta de la postura fijada hace apenas unos meses".

[Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 14 de agosto de 2018, C.P. Oswaldo Giraldo López, radicación: 05001-33-31-003-2009-00157-01 \(AP\), SU SV consejero Guillermo Sánchez Luque.](#)

Salvamento de voto del consejero Carlos Enrique Moreno Rubio

## **CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE BIENES DE USO PÚBLICO - Procedente cuando su uso es compatible con la condición del espacio público**

**Tesis:** “El fallo (...) se decanta por una postura tajante e irreductible frente a la posibilidad de entregar esta clase de bienes en arrendamiento, cuando es el propio ordenamiento jurídico el que autoriza este tipo contractual, siempre que su uso sea compatible con la condición del espacio público, claro está. De hecho, el Código Civil Colombiano, en su artículo 1981 prevé el arrendamiento de bienes de uso público, y advierte que su regulación se regirá por las

normas de dicha codificación. (...) Esta disposición, que aún se encuentra vigente, esclarece la posibilidad de que el contrato de arrendamiento recaiga sobre bienes públicos o de “la unión”, como los cataloga el ordenamiento civil, que, según su definición en el artículo 674, corresponde a los bienes de uso público o bienes públicos del territorio.”

[Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 14 de agosto de 2018, C.P. Oswaldo Giraldo López, radicación: 05001-33-31-003-2009-00157-01 \(AP\), SU SV consejero Carlos Enrique Moreno Rubio.](#)

Salvamento parcial de voto del consejero William Hernández Gómez

## **ANULACIÓN DE CONTRATO DE ARRENDAMIENTO - Improcedencia**

**Tesis:** “Disiento de la posición unificada adoptada en la providencia sobre la imposibilidad de suscribir contrato de arrendamiento sobre bienes de uso público. Me uno a los argumentos esbozados frente al tema en los salvamentos de voto de los señores consejeros Carlos Enrique Moreno Rubio y Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. b) No debió anularse el contrato de arrendamiento, en tanto que su

suscripción no fue el objeto de la acción popular y tampoco la causante de la vulneración de los derechos colectivos invocados. Bastaba adoptar medidas para que perdieran vigencia o se inapliquen las cláusulas restrictivas del uso público del bien objeto del contrato y que el arrendatario cesara en las conductas constitutivas de cerramiento del espacio público del parque principal del municipio de Támesis.”

[Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 14 de agosto de 2018, C.P. Oswaldo Giraldo López, radicación: 05001-33-31-003-2009-00157-01 \(AP\) SU, SPV consejero William Hernández Gómez.](#)

- 2. Se unificó jurisprudencia señalando que el desconocimiento de los estándares técnicos consignados en las normas legales y reglamentarias que autorizan el uso de la publicidad exterior visual comporta, per se, el quebrantamiento del derecho colectivo a un ambiente sano y libre de contaminación visual, así como que la declaratoria de la carencia actual de objeto deviene improcedente cuando persista la amenaza, o cuando la perturbación cesa en el trámite de la actuación, caso en el cual debe realizar un análisis de fondo para establecer el alcance de dichos derechos.**

**Síntesis del caso:** *Se instauró acción popular contra el departamento de Antioquia – Palacio de la Cultura Rafael Uribe Uribe, con el fin de obtener el amparo de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano libre de contaminación visual y al espacio público, presuntamente vulnerados por la entidad demandada, a raíz de la instalación de un elemento visual en el muro exterior del Palacio de la Cultura que fue retirado durante el trámite de la acción, indicándose por parte del extremo pasivo la existencia de un hecho superado y la ausencia de un daño en la integridad física o mental de la comunidad con ocasión del retirado elemento.*

#### **CARENCIA ACTUAL DE OBJETO Y HECHO SUPERADO – Unificación de jurisprudencia**

**Problema jurídico 1:** *¿Constituye el retiro de un elemento del que se predica el quebrantamiento del derecho colectivo a un ambiente sano, causal de declaratoria de un hecho superado?*

**Tesis 1:** “[...] [L]a Sala considera oportuno unificar su jurisprudencia no solamente en relación con los requisitos de configuración de la vulneración del derecho colectivo a un medio ambiente sano libre de contaminación visual, sino, de igual manera, en el aspecto recién analizado y es el atinente a la configuración del fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado. (...) Es por lo anterior, que la Sala unifica la jurisprudencia en relación con la configuración de la carencia actual de objeto por hecho superado, dentro de una acción popular, en los siguientes dos sentidos: Aun en aquellos casos en que el demandado o, incluso, la autoridad judicial de conocimiento consideren que se ha superado la situación que dio lugar a la

interposición de la acción, es necesario verificar el cese de la amenaza o la vulneración de los derechos colectivos comprometidos, sin que baste con la simple alegación de haberse adelantado alguna actuación enderezada a la superación de la situación; en aquellos casos en que la amenaza a los derechos colectivos subsista no es procedente declarar el hecho superado, aun cuando se verifique que se ha adelantado alguna actuación a fin de cesar la amenaza o vulneración de los mismos. El hecho de que, durante el curso de la acción popular, el juez compruebe la desaparición de la situación que originó la afectación de derechos colectivos, no es óbice para que proceda un análisis de fondo, a fin de establecer el alcance de dichos derechos”.

## **VIOLACIÓN DE NORMAS Y ESTÁNDARES TÉCNICOS QUE AUTORIZAN EL USO DE PUBLICIDAD EXTERIOR – Constituye per se el quebrantamiento del derecho a gozar de un ambiente sano, libre de contaminación visual**

**Problema jurídico 2:** *¿La vulneración de los estándares técnicos consignados en las normas legales y/o reglamentarias que autorizan el uso de la publicidad exterior visual comporta, per se el quebrantamiento del derecho a gozar de un ambiente sano libre de contaminación visual?*

**Tesis 2:** “[...] [N]o requiere el actor popular determinar ni, asimismo, probar un daño o amenaza concreto al medio ambiente o a la salud, pues resulta suficiente

para el efecto, que se trasgreda la regulación legal o reglamentaria que rige el uso de elementos visuales en el espacio público con fines institucionales, artísticos y/o comerciales. En otras palabras, se debe entender que quien desconoce el límite al que se hace mención en la regulación legal o reglamentaria, no ejerce legítimamente su derecho, pues contradice las normas nacionales o territoriales que lo regulan.

[Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 4 de septiembre de 2018, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo radicación: 05001-33-31-004-2007-00191-01 \(AP\) SU](#)

Aclaró su voto la consejera Stella Conto Díaz del Castillo

Salvó parcialmente voto el consejero Guillermo Sánchez Luque

Salvaron su voto los consejeros Lucy Jeannette Bermúdez y Alberto Yepes Barreiro

## **ACUMULACIÓN DE EXPEDIENTES – Garantiza efectiva protección de derechos colectivos**

**Tesis:** “la acumulación de expedientes en sede de revisión eventual de acciones populares facilita, al tiempo que garantiza, la efectiva protección de los derechos colectivos vulnerados o amenazados de violación, en cuanto permite remover obstáculos que impiden acceder a la administración de justicia,

a la vez que hacen factible realizar la justicia material. Resulta evidente, por tanto, que si llegaren a observarse situaciones vulneradoras de los derechos colectivos, al igual que del derecho constitucional fundamental a participar en su protección, estas puedan corregirse en sede de revisión eventual”.

[Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 4 de septiembre de 2018, C. P. Stella Conto Díaz del Castillo radicación: 05001-33-31-004-2007-00191-01 \(AP\) SU, A.V. Consejera Stella Conto Díaz del Castillo.](#)

Salvamento parcial de voto del consejero Guillermo Sánchez Luque

## **ÓRDEN DE PROTEGER DERECHOS COLECTIVOS – Solo procede si amenaza o vulneración persiste**

**Tesis:** “(...) La orden de proteger los derechos colectivos solo procede cuando al dictar la sentencia subsiste la amenaza o vulneración, pues, de lo contrario, un pronunciamiento del juez carecería de objeto. Los

jueces en sus providencias no están para teorizar, ni para elaborar doctrinas. El centro de toda decisión judicial es el caso. Nada más”.

[Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 4 de septiembre de 2018, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo radicación: 05001-33-31-004-2007-00191-01 \(AP\) SU, S.V. Consejero Guillermo Sánchez Luque.](#)

Salvamento de voto de la consejera Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez

### **AUTO QUE DISPONE SELECCIÓN PARA EVENTUAL REVISIÓN – Constituye bitácora que fija la competencia del Consejo de Estado al emitir sentencia**

**Tesis:** “...la Sala Especial de Decisión de la que hice parte proveyó sobre la carencia actual de objeto, asunto que desbordaba evidentemente la providencia de selección referida, con lo que, en mi leal saber y entender, se desatendió la ingeniería procesal del mecanismo eventual de revisión, en el contexto del cual el auto de selección se constituye en la “piedra de toque” que fija la competencia material del Consejo de Estado, en el momento del pronunciamiento.

(...) Se trata de la bitácora que guía el análisis de la Corporación para la unificación de la jurisprudencia en materia de protección de derechos e intereses colectivos y la reparación de daños causados a un grupo, que establece de antemano los puntos sobre los cuales procede la decisión unificatoria, que no podrán ser excedidos ni desconocidos en el respectivo fallo. (...) [N]o le asist[e] a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo pronunciarse respecto de aspectos ajenos a la selección procurada con auto de 23 de marzo de 2011...”.

[Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 4 de septiembre de 2018, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo radicación: 05001-33-31-004-2007-00191-01 \(AP\) SU, S.V Jeannette Bermúdez Bermúdez.](#)

Salvamento de voto del consejero Alberto Yepes Barreiro

### **DECISIONES QUE NO VAN EN CONTRAVÍA DE POSTURAS DE LA SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO – Pueden unificarse a nivel de salas especiales**

**Tesis:** “[L]a única limitación aplicable a las competencias de las salas especiales de decisión es la relativa a modificar o unificar la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, pudiendo perfectamente, unificar o modificar jurisprudencia encontrada al interior de las distintas Secciones de la Corporación o entre ellas. (...) Así, como el proyecto sometido a consideración, de ninguna manera, va en contravía de lo dicho por la Sala Plena de

lo Contencioso Administrativo, no existe restricción a efectuar unificación jurisprudencial a nivel de Sala Especial de Decisión y, por ello, ha debido ser resuelto no por esta Sala sino por la respectiva especial de la que el Ponente sea Presidente”.

[Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 4 de septiembre de 2018, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo radicación: 05001-33-31-004-2007-00191-01 \(AP\) SU, S.V Alberto Yepes Barreiro.](#)

### 3. Mediante sentencia de unificación la Sala Plena precisó que la inhabilidad para ser congresista relacionada con tener vínculos con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política en la circunscripción en la que se presentan se configura desde el día de inscripción de la candidatura al cargo de elección popular.

**Síntesis del caso:** *Se instauró acción de nulidad electoral contra el acto de elección del señor Hernán Augusto Estupiñán Calvache como Representante a la Cámara por el Departamento de Nariño para el período 2018-2022 como quiera que la hermana del precitado se desempeñaba como Registradora del Estado Civil de la ciudad de Pasto para la fecha de inscripción como candidato del posteriormente electo representante y hasta cuando se produjo su elección, lo que supone el ejercicio de autoridad civil que generaba para el candidato una inhabilidad para acceder al cargo en el que resultó electo conforme a lo previsto en el numeral 5º del artículo 179 de la Constitución Política.*

#### INTERPRETACIÓN DEL FACTOR TEMPORAL DE LA INHABILIDAD CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 179.5 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA – Unificación de Jurisprudencia

**Problema jurídico 1:** *¿Existe una divergencia interpretativa entre la tesis de la Sección Quinta del Consejo de Estado y la tesis de la Sala Plena en torno al factor temporal de la inhabilidad consagrada en el artículo 179.5 de la Constitución Política?*

**Tesis 1:** “[...] [La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado resolvió avocar el conocimiento del presente asunto, con fundamento en la necesidad de unificar jurisprudencia en relación con la interpretación del factor temporal de la inhabilidad consagrada en el artículo 179.5 de la Constitución Política. Esta decisión tuvo lugar al quedar verificada la existencia de las tesis divergentes entre la Sección Quinta y la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo (...) en relación con la configuración del factor temporal de la inhabilidad prevista en el numeral 5 del artículo 179 superior, a partir de las cuales se interpreta en forma disímil la misma disposición, lo que conlleva el otorgamiento de consecuencias jurídicas distintas respecto del mismo supuesto fáctico. En atención a los planteamientos de la solicitud de parte presentada, la decisión del 25 de septiembre de 2018 verificó las dos tesis existentes en la Corporación, así: Tesis Sección Quinta: Mediante sentencia de unificación dictada el 26 de marzo de 2015 dentro del medio de control de nulidad electoral, con fundamento en el criterio de interpretación teleológico de la norma constitucional y atendiendo al efecto útil de la norma, se consideró que la subregla aplicable al factor temporal de la inhabilidad, es aquella que entiende materializada la

*misma si el familiar del Congresista electo ejerce autoridad desde el día de la inscripción de la candidatura al cargo de elección popular y hasta la fecha en la que efectivamente se declare la elección del candidato. En esta sentencia se decidió que la nueva regla fijada para el entendimiento del factor temporal de la inhabilidad contemplada en el numeral 5º del artículo 179 Constitucional, se aplicaría hacia las elecciones futuras y, por tanto, no se declaró la nulidad de la elección del Congresista demandado. (...) Tesis Sala Plena de lo Contencioso Administrativo: En el marco del medio de control de pérdida de investidura y con fundamento en la interpretación de la disposición constitucional, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado ha señalado que el requisito temporal de la causal de inhabilidad se configura al momento de realizarse las votaciones, es decir, sólo se encuentra inhabilitado el Congresista cuyo familiar ejerce cargo de autoridad civil o política el día de los comicios”.*

**Problema jurídico 2:** *¿Está inhabilitado el Congresista – Representante a la Cámara- cuyo pariente ejerce autoridad civil y política en la misma circunscripción territorial de la elección al momento de la inscripción del candidato y hasta antes de la elección?*

**Tesis:** “[...] Para todos los efectos que correspondan, la Sala unifica su jurisprudencia en el siguiente sentido: La interpretación del elemento temporal de la

causal de inhabilidad prevista en el numeral 5 del artículo 179 de la Constitución Política, que más se ajusta y garantiza los principios y valores democráticos, es aquella que configura la inhabilidad desde el día de la inscripción de la candidatura al cargo de elección popular y dura hasta el día en que se realiza la elección, inclusive. (...) En el presente caso, se configura la causal de inhabilidad prevista en el numeral 5 del artículo 179 de la Constitución Política, porque para el momento en que el Congresista se inscribió como candidato a la Cámara de Representantes por la circunscripción territorial de Nariño, su hermana

ejerció autoridad civil por razón de las funciones que desempeñó como Registradora Especial en la ciudad de Pasto, siendo ésta autoridad ejercida en la misma circunscripción electoral por la cual fue elegido su hermano. (...) Conforme con las pruebas obrantes en el expediente, el demandado no podía ser elegido como Representante a la Cámara por el departamento de Nariño para el período constitucional 2018-2022, al reunirse todos los elementos constitutivos de la inhabilidad consagrada en el numeral 5 del artículo 179 Constitucional”.

## **PRINCIPIO DE CONFIANZA – Garantía de protección a partir del principio de seguridad jurídica y buena fe**

**Problema jurídico 3:** *¿Actuó el representante electo señor Hernán Augusto Estupiñán Calvache de buena fe y bajo la creencia justificada de no encontrarse incurso en la causal de inhabilidad descrita en el numeral 5º del artículo 179 de la Constitución Política, de manera que deba protegerse sus expectativas ciertas manteniendo su elección como representante a la cámara para el periodo 2018-2022?*

**Tesis 3:** “[...] La tesis de interpretación del factor temporal de la causal de inhabilidad por parentesco, prohijada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y que se modifica con el presente fallo, fue constante, consistente y duradera al interior de la Corporación por dos décadas. (...) La misma tesis que mantuvo su vigencia en la Sala Plena por dos décadas, fue la acogida y aplicada por la Sección Quinta hasta el año 2015, cuando por una sentencia unificadora la modificó. (...) Quedó verificado que en la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo fueron resueltos 26 casos, entre acciones de nulidad electoral y solicitudes de pérdida de investidura, y en todas las decisiones se hizo referencia a que el factor temporal de la causal de inhabilidad se concretaba el día de los comicios. (...) La Sala encuentra

plenamente acreditados en este proceso los elementos de la confianza legítima, pues la jurisprudencia constante y reiterada de la Corporación configura una base sólida y objetiva a partir de la cual, el demandado confió, genuinamente y justificadamente, en que la inhabilidad por parentesco sólo se configuraba si el pariente ejercía autoridad el día de los comicios, pues así lo había dicho la Sala Plena, lo que no ocurrió en el presente caso, pues su hermana fue trasladada como Registradora Especial a otro departamento. (...) Conforme con tal convicción fue avalado por su partido, inscribiéndose como candidato a Representante a la Cámara por el departamento de Nariño, pese a que su hermana era Registradora Especial de Pasto para dicha fecha y ejercía autoridad civil y política. Hecho este que permite verificar que, a partir de la confianza justificada, el Representante a la Cámara exteriorizó su voluntad bajo la creencia de no encontrarse inhabilitado por la causal estudiada. (...) Corolario, en aplicación del principio de la confianza legítima y de la seguridad jurídica, no es viable declarar nula la elección de Hernán Gustavo Estupiñán Calvache, porque aquel actuó con base en la jurisprudencia que al momento regía para la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y que ostenta el más alto nivel decisorio del Consejo de Estado, órgano de cierre jurisdiccional”.

## **SENTENCIA DE UNIFICACIÓN RESPECTO AL ENTENDIMIENTO DEL FACTOR TEMPORAL DE LA INHABILIDAD CONTEMPLADA EN EL NUMERAL 5 DEL ARTÍCULO 179 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA- Aplicación en el tiempo**

**Problema Jurídico 4:** *¿Es aplicable la tesis unificada sobre el entendimiento del factor temporal de la inhabilidad contemplada en el numeral 5 del artículo 179 de la Constitución Política a elecciones de Congresistas que han tenido lugar antes de la emisión de esta sentencia?*

**Tesis 4:** “... [L]as consideraciones expuestas en esta providencia respecto del entendimiento del factor temporal de la inhabilidad contemplada en el numeral 5 del artículo 179 Constitucional tendrán aplicación desde las próximas elecciones de Senado y Cámara de Representantes...”.

[Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 29 de enero de 2019, C.P. Rocío Araújo Oñate radicación: 11001-03-28-000-2018-00031-00 SU.](#)

Salvaron su voto los consejeros Milton Chaves García y Marta Nubia Velásquez Rico  
Aclararon voto los consejeros Hernando Sánchez Sánchez, Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Carlos Enrique Moreno Rubio y Alberto Yepes Barreiro

### SENTENCIA DE UNIFICACIÓN CON JURISPRUDENCIA ANUNCIADA DE LA SECCIÓN QUINTA DEL CONSEJO DE ESTADO PROFERIDA EL 26 DE MARZO DE 2015 – Debió aplicarse al caso concreto

**Tesis:** “[L]a Sección Quinta del Consejo de Estado, en sentencia de unificación proferida el 26 de marzo de 2015, en un asunto de nulidad electoral con similares supuestos fácticos y jurídicos al *sub examine*, ya había establecido una regla de interpretación respecto al factor temporal de la inhabilidad contemplada en el artículo 179.5 Constitucional, en el mismo sentido (...) En esa ocasión, la Sección Quinta advirtió que, en garantía de los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, haría uso de la figura de la jurisprudencia anunciada, de modo que no

aplicaría a ese asunto la regla antes mencionada y que ésta regiría para resolver asuntos originados en las elecciones parlamentarias del periodo 2018-2022 (...) el presente asunto trata del medio de control de nulidad electoral, en el cual se efectúa un control objetivo de legalidad del acto de elección, frente al cual la Sección Quinta estableció un criterio interpretativo jurisprudencial vinculante y que debió ser aplicado en el presente asunto.”

[Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 29 de enero de 2019, C.P. Rocío Araújo Oñate radicación: 11001-03-28-000-2018-00031-00 SU, SV consejero Milton Chaves García.](#)

Salvamento parcial de voto de la consejera Marta Nubia Velásquez Rico

### CAUSAL DE INHABILIDAD ANALIZADA – Solo puede tener lugar el día de los comicios

**Tesis:** “[L]as causales de inhabilidad son taxativas (...) [L]as causales de inhabilidad sólo resultan pasibles de análisis bajo un criterio restringido, sin que sea dable aplicarlas extensivamente a situaciones no previstas expresamente en la norma que las consagra. Lo contrario vulneraría el principio de legalidad y por esta vía el derecho fundamental al debido proceso del artículo 29 constitucional. Teniendo en cuenta lo anterior, estimo que la interpretación que se revela como respetuosa de los principios de legalidad y taxatividad, consiste en señalar que la estructuración temporal de la causal de inhabilidad contemplada en el artículo 179-5 de la Constitución

Política tiene lugar el día de la elección correspondiente, dado que la norma prevé un supuesto de inelegibilidad como congresista, mas no una cortapisa para ser candidato a un cargo de elección popular. Este criterio concuerda con lo prescrito en el artículo 280 de la Ley 5 de 1992, según el cual no podrán ser elegidos congresistas quienes se encuentren incurso en las causales de inhabilidad previstas en la Constitución, con lo que se ratifica que su configuración afecta la elección, cosa que solo puede tener lugar el día de los comicios.”

[Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 29 de enero de 2019, C.P. Rocío Araújo Oñate radicación: 11001-03-28-000-2018-00031-00 SU, S.P.V consejera Marta Nubia Velásquez Rico.](#)

Aclaración de voto del consejero Hernando Sánchez Sánchez

### FACTOR TEMPORAL DE INHABILIDAD ANALIZADA – Debe ser aplicado en razón de su naturaleza

**Tesis:** “[L]a interpretación del factor temporal de la causal de inhabilidad del numeral 5 del artículo 179 ibidem, no puede limitarse por la forma general y amplia en que se encuentra redactado el artículo y

debe ser aplicada, en razón a su naturaleza, desde el día de la inscripción de la candidatura al cargo de elección popular y hasta el día en que se realiza la elección, inclusive.”

[Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 29 de enero de 2019, C.P. Rocío Araújo Oñate radicación: 11001-03-28-000-2018-00031-00 SU, AV consejero Hernando Sánchez Sánchez.](#)

Aclaración de voto del consejero Jorge Octavio Ramírez Ramírez

### **FINALIDAD DE LA INHABILIDAD ANALIZADA – Orientada a evitar concentración de poder en una circunscripción electoral el día de las elecciones**

**Tesis:** “[A]unque no comparto el alcance que se le dio a la causal de inhabilidad consagrada en el numeral 5 del artículo 179 de la Constitución, acompañé la decisión mayoritaria con el único propósito de lograr consenso en la materia y brindar certeza jurídica para la decisión de casos futuros, como quiera que la tesis que se adopta en esta sentencia será aplicable para los procesos de pérdida de investidura y nulidad electoral. (...) [T]rátense de una omisión o de la intención “evidente” del constituyente, lo que sí debe tenerse en cuenta es que la finalidad de esa inhabilidad no es otra que evitar la concentración de poder en una circunscripción electoral para el día de las elecciones, que es el momento en el que se pueden concretar –

no antes- las presiones indebidas o la influencia sobre el electorado. La finalidad de esta causal de inhabilidad no era la de evitar una desigualdad en la contienda electoral. Si esa hubiere sido la intención del constituyente, así se hubiera dejado plasmada en la propuesta o, al menos, se hubiera discutido expresamente el factor temporal como se hizo para las otras inhabilidades. (...) En ese sentido, se insiste, el verdadero sentido y finalidad de la causal de inhabilidad consagrada en el numeral 5 del artículo 179 de la Constitución es evitar la acumulación de dignidades y poderes en un solo núcleo familiar y la misma se configura, por expresa intención del constituyente, el día de las elecciones.”

[Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 29 de enero de 2019, C.P. Rocío Araújo Oñate radicación: 11001-03-28-000-2018-00031-00 SU, AV consejero Jorge Octavio Ramírez Ramírez.](#)

Aclaración de voto del consejero Carlos Enrique Moreno Rubio

### **DEMANDADO NO ESTUVO INCURSO EN INHABILIDAD ALEGADA – Con fundamento en tesis importante de la Sala Plena**

**Tesis:** “[A] mi juicio, lo que correspondía señalar en este caso, era que el actor no estuvo incurso en la inhabilidad alegada con fundamento en tesis importante de la Sala Plena hasta el momento, la cual, se

rectificaría en esta oportunidad para ser aplicada como “jurisprudencia anunciada”, con fundamento en los principios de confianza legítima y buena fe.”

[Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 29 de enero de 2019, C.P. Rocío Araújo Oñate radicación: 11001-03-28-000-2018-00031-00 SU, AV consejero Hernando Sánchez Sánchez.](#)

Aclaración de voto del consejero Alberto Yepes Barreiro

### **TÉCNICA DE JURISPRUDENCIA ANUNCIADA – Inaplicable al caso concreto**

“La jurisprudencia anunciada tiene por objeto precaver que los derechos consolidados bajo un precedente judicial pacífico, estable y claro puedan verse afectados por un cambio jurisprudencial. (...) [N]o se justifica la aplicación de la técnica de la jurisprudencia anunciada, pues lo cierto es que para la época de los hechos estudiados en el *sub judice* no existía un

precedente claro, estable y pacífico que señalara que la inhabilidad consagrada en el numeral 5º del artículo 179 de la C.P. sólo cobijaba el día de las elecciones, razón por la cual la aplicación de la regla unificada al caso concreto no vulneraba, de ninguna manera, los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima.”

[Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 29 de enero de 2019, C.P. Rocío Araújo Oñate radicación: 11001-03-28-000-2018-00031-00 SU, AV consejero Alberto Yepes Barreiro.](#)

## 4. Se unificó jurisprudencia precisando el alcance de las normas que regulan el reconocimiento, condena y liquidación de costas en el marco de las acciones populares.

**Síntesis del caso:** *Seleccionada sentencia emitida por el Tribunal Administrativo de Boyacá se unificó jurisprudencia respecto a los siguientes puntos de derecho: El alcance interpretativo del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 y su armonización con las leyes del Código General del Proceso en relación con las costas procesales en tratándose de acciones populares y la procedencia de la liquidación de agencias en derecho en los procesos donde se promueve la protección de intereses colectivos por vía de la acción popular.*

### REGULACIÓN DE LAS COSTAS PROCESALES EN MATERIA DE ACCIONES POPULARES – Conclusiones / REGLAS DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA – En torno al artículo 38 de la ley 472 de 1998

**Problema Jurídico:** *¿Hay lugar a unificar la jurisprudencia de la Corporación en cuanto al alcance interpretativo del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 y su armonización con las disposiciones del Código General del Proceso, a efectos de determinar si en las acciones populares es procedente el reconocimiento de las agencias en derecho y en caso positivo en qué sentido se debe realizar esta unificación?*

**Tesis:** “Como quiera que la tesis interpretativa acogida por el Tribunal Administrativo de Boyacá implica un tratamiento distinto del que le ha dado el Consejo de Estado al alcance del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 y su armonización con las disposiciones del Código General del Proceso, que elimina la posibilidad del reconocimiento de las agencias en derecho en el marco de las acciones populares, corresponde a la Sala Especial de Decisión dictar pronunciamiento unificador en esta materia, a fin de garantizar los principios de igualdad y certeza jurídica. (...) La Sala Especial de Decisión No. 27 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, considera que la interpretación del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 que más se ajusta a los fines constitucionales de la acción popular es aquella que deviene de su tenor literal (...) En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, la Sala Especial de decisión N. 27 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, (...) RESUELVE Unificar la jurisprudencia del Consejo de Estado en el sentido de precisar el alcance de la interpretación del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 y su armonización con las disposiciones que regulan el reconocimiento, la condena y la liquidación de las costas, así: (...) El artículo 38 de la Ley 472 de 1998 admite el reconocimiento de las costas procesales a favor del

actor popular y a cargo de la parte demandada, siempre que la sentencia le resulte favorable a las pretensiones protectorias de los derechos colectivos, y la condena en costas, a la luz del artículo 361 del Código General del proceso, incorpora tanto el concepto de expensas y gastos procesales como el de las agencias en derecho. (...) También hay lugar a condenar en costas a la parte demandada, en los componentes de expensas y gastos procesales y de agencias en derecho, cuando haya obrado con temeridad o mala fe. En este último evento, también habrá lugar a condenarlo al pago de la multa prevista en la disposición 38 ibídem. (...) Sólo cabe reconocer costas a favor de la parte demandada y a cargo del actor popular, cuando este último actuó temerariamente o de mala fe, caso en el cual también habrá lugar a imponer la multa prevista en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998. No hay lugar a condenarlo cuando la demanda le sea decidida en contra. En este evento la condena en costas sólo admite el reconocimiento de los honorarios y de las expensas, pues al tenor del artículo 364 del Código general del Proceso, es claro que las agencias en derecho no corresponden a los honorarios a los que se refiere la norma, pues ellos se señalan en relación con los auxiliares de la justicia. (...) Conforme lo dispone el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, armonizado con el artículo 361 del Código General del Proceso, en las acciones populares la condena en costas a favor del actor popular incluye las expensas, gastos y agencias en derecho con independencia de que la parte actora haya promovido y/o concurrido al proceso mediante apoderado judicial o lo haya hecho directamente. (...) En cualquiera de los eventos en que cabe el reconocimiento de las costas procesales, bien sea en cuanto a las expensas y gastos procesales o a las agencias en derecho, bien sea a favor del actor popular o de la

parte demandada, la condena se hará atendiendo las reglas previstas en el artículo 365 del Código General del Proceso, de forma que sólo se condenará al pago de aquellas que se encuentren causadas y se liquidarán en la medida de su comprobación, conforme con lo previsto en el artículo 366 del Código general del Proceso. (...) Las agencias en derecho se fijarán por el juez aplicando las tarifas establecidas por el Consejo

Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el actor popular, con independencia de si actuó directamente o mediante apoderado, u otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas.”

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Veintisiete Especial de Decisión, Sentencia del 6 de agosto de 2019, C. P. Rocío Araújo Oñate, radicación: 15001-33-33-007-2017-00036-01 \(AP\) REV-SU.](#)

Aclararon voto los magistrados Oswaldo Giraldo López y Stella Jeannette Carvajal Basto.

### **LABOR DE UNIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA – Competencia exclusiva de la Sala Plena del Consejo de Estado**

**Tesis:** “[E]stimo que a la Sala Especial de Decisión no le correspondía unificar la jurisprudencia del Consejo de Estado para precisar el alcance de la interpretación

del artículo 38 de la Ley 472 de 1998, dado que dicha labor es de competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.”

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Veintisiete Especial de Decisión, Sentencia del 6 de agosto de 2019, C. P. Rocío Araújo Oñate, radicación: 15001-33-33-007-2017-00036-01 \(AP\) REV-SU, AV del magistrado Oswaldo Giraldo López.](#)

Aclaración de voto de la magistrada Stella Jeannette Carvajal Basto

### **SENTENCIA DE UNIFICACIÓN – Debíó aplicarse al caso concreto**

**Tesis:** [N]o comparto el que no se haya aplicado al asunto objeto de la revisión eventual, esto es, al caso que se decide en la sentencia de 16 de agosto de 2018 proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá. Lo anterior, porque considero que, si la revisión eventual

procede justamente porque en relación con algunos temas no existe un criterio unificado y, para ello se selecciona una providencia, lo consecuente es que dichas reglas se apliquen al asunto objeto de revisión.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Veintisiete Especial de Decisión, Sentencia del 6 de agosto de 2019, C. P. Rocío Araújo Oñate, radicación: 15001-33-33-007-2017-00036-01 \(AP\) REV-SU, AV de la magistrada Stella Jeannette Carvajal Basto.](#)

# SECCIÓN SEGUNDA

# 1. Se unificó jurisprudencia en relación la liquidación de la asignación de retiro de los soldados profesionales.

**Síntesis del caso:** *El actor demandó a la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares – CREMIL, al considerar que ésta incurrió en errores al momento de liquidar el valor de la mesada de su asignación de retiro como soldado profesional, al incluir de forma inadecuada el porcentaje de la prima de antigüedad antes de calcular el 70% de aquella, afectando equivocadamente su valor. Así mismo, la liquidación de la asignación de retiro incrementada en un 40% del salario mínimo legal vigente, teniendo en cuenta que éste debía corresponder al 60%, y no incluir el subsidio familiar como partida computable para la asignación de retiro de los soldados profesionales, cuando a todos los demás miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional sí se les tiene en cuenta como factor en la liquidación.*

## ASIGNACIÓN DE RETIRO DE LOS SOLDADOS - Liquidación / ASIGNACIÓN DE RETIRO DE LOS SOLDADOS - Partidas computables que deben tenerse en cuenta para la liquidación

**Problema jurídico 1:** *¿Cuáles son las partidas computables para la asignación de retiro de los soldados profesionales?*

**Tesis 1:** “[L]as partidas que sirven de base para los aportes son las mismas que habrán de incluirse para el cálculo de la asignación de retiro, pues así lo admite el artículo 13 del Decreto 4433 de 2004, que en el párrafo ordena: «En adición a las partidas específicamente señaladas en este artículo, ninguna de las demás primas, subsidios, bonificaciones, auxilios y compensaciones, serán computables para efectos de asignación de retiro, pensiones y sustituciones pensionales». [...] [L]os grupos de oficiales y suboficiales y de soldados profesionales en relación con las partidas computables para la asignación de retiro se encuentran en situaciones de hecho distintas en atención a las categorías de jerarquía militar, la naturaleza de sus funciones y al hecho de que cada personal realiza cotizaciones o aportes sobre diferentes partidas. [...] [T]anto en el caso de los soldados profesionales como en el de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares las partidas que se computan para tener derecho a la asignación de retiro son aquellas respecto de las cuales se hicieron las cotizaciones, por lo cual tampoco se evidencia

que haya un trato discriminatorio o diferenciado que se aparte de los postulados constitucionales o de los elementos básicos del régimen consagrado en la Ley 923 de 2004. De manera que no hay razón para sostener que se vulnera su derecho a la igualdad, por el hecho de que estas partidas son diferentes a las que se tienen en cuenta para la liquidación de la asignación de retiro de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares. [...] En ese orden, las partidas computables para la asignación de retiro de los soldados profesionales son únicamente las siguientes: i.- Aquellas enlistadas de manera expresa en el artículo 13.2 del Decreto 4433 de 2004, esto es, el salario mensual y la prima de antigüedad; ii.- Todas aquellas partidas que el legislador o el gobierno en uso de sus facultades constitucionales o legales lo disponga de manera expresa, respecto de las cuales, en atención a lo establecido en el Acto Legislativo núm. 1 de 2005, a los artículos 1 y 49 de la Constitución Política y a los numerales 3.3. y 3.4 de la Ley 923 de 2004 deben realizarse los correspondientes aportes.”

## SUBSIDIO FAMILIAR - Partida computable en la asignación de retiro de los soldados profesionales

**Problema jurídico 2:** *¿El subsidio familiar es partida computable para la liquidación de la asignación de retiro de los soldados profesionales?*

**Tesis 2:** “Los soldados profesionales que causen su derecho a la asignación de retiro a partir de julio de 2014 tendrán derecho a que se incluya el subsidio familiar como partida computable en dicha prestación, así: en el porcentaje del 30% para quienes al

momento de su retiro estén devengado el subsidio familiar regulado en el Decreto 1794 de 2000 y, en porcentaje del 70%, para el personal de soldados profesionales que no percibía tal partida. [...] Para quienes causaron su derecho a la asignación de retiro con anterioridad al mes de julio de 2014, el subsidio familiar no es partida computable para la liquidación de esa prestación, toda vez que no estaba definido en la ley o decreto como tal.”

## ASIGNACIÓN DE RETIRO DE LOS SOLDADOS VOLUNTARIOS QUE SE INCORPORARON COMO PROFESIONALES - Asignación básica para la liquidación

**Problema jurídico 3:** *¿Cuál es la asignación básica a tener en cuenta para calcular la liquidación de la asignación de retiro de los soldados profesionales?*

**Tesis 3:** “[L]a asignación salarial mensual de los soldados voluntarios incorporados como profesionales fue objeto de estudio por esta Corporación en la sentencia de unificación del 25 de agosto de 2016. Allí se definió la controversia suscitada frente a los soldados voluntarios que pasaron a ser profesionales, en el sentido de precisar que, de conformidad con el inciso 2. del artículo 1.º del Decreto Reglamentario 1794 de 2000, la asignación salarial mensual de los soldados profesionales que a 31 de diciembre de 2000 se desempeñaban como soldados voluntarios en los términos de la Ley 131 de 1985, es de un salario mínimo legal mensual vigente incrementado en un 60%. [...] [L]a asignación de retiro de los soldados voluntarios que se encontraban vinculados al 31 de diciembre del año 2000 y posteriormente fueron incorporados como profesionales debe liquidarse

conforme la asignación a la que tenían derecho en servicio activo de acuerdo con el artículo 1 del Decreto 1794 de 2000, esto es, un salario mínimo legal vigente incrementado en un 60% teniendo en cuenta que los aportes deben efectuarse sobre dicho valor. Por su parte, la asignación salarial mensual de los soldados que se vincularon como profesionales, debe liquidarse conforme la asignación a la que tenían derecho en servicio activo de acuerdo con el artículo 1 del Decreto 1794 de 2000, esto es, un salario mínimo legal vigente incrementado en un 40%.

**Nota de relatoría:** Ver sentencia Consejo de Estado, Sección Segunda, de 25 de agosto de 2016, Exp. 85001-33-33-002-2013-00060-01(3420-15) CE-SUJ2-003-16.

## CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES - Legitimación para decidir sobre el reajuste de la asignación de retiro con el 60 por ciento de la asignación básica mensual

**Problema jurídico 4:** *¿La CREMIL está facultada para realizar la reliquidación de las asignaciones de retiro de los soldados profesionales?*

**Tesis 4.** “[La] CREMIL tiene la función de reconocer, liquidar y pagar las asignaciones de retiro, en consecuencia, será la entidad obligada a efectuar una reliquidación de dicha prestación. Conviene aclarar además que el hecho de que la citada entidad realice el aludido reconocimiento con base en lo consignado en la hoja de servicios elaborada por el Ministerio de Defensa, entidad nominadora, no implica la imposibilidad de llevar acabo el reajuste de la prestación de retiro

en virtud de una orden impartida por una sentencia judicial. Cosa distinta es que haya lugar a realizar descuentos por concepto de los aportes que se hubieren dejado de efectuar como consecuencia de haber percibido un salario inferior al que correspondía en servicio activo, así como el trámite administrativo tendiente a obtener el reintegro de la porción que le correspondía al empleador. [...] [L]a Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, CREMIL, tiene legitimación en la causa para reajustar la asignación de retiro de los soldados profesionales, sin que se requiera que previamente se hubiera obtenido el reajuste del salario devengado en servicio activo.”

## LIQUIDACIÓN DE LA ASIGNACIÓN DE RETIRO DE LOS SOLDADOS PROFESIONALES - Interpretación del artículo 16 del Decreto 4433 de 2004

**Problema jurídico 5:** *¿Cómo se calcula la liquidación de la asignación mensual de retiro de los soldados profesionales?*

**Tesis 5:** [A]l revisar el contenido de la norma se observa que la misma prevé que la asignación mensual de retiro será equivalente «al setenta por ciento

(70%) del salario mensual indicado en el numeral 13.2.1, adicionado con un treinta y ocho punto cinco por ciento (38.5%) de la prima de antigüedad», lo que a juicio de esta corporación significa que el 70% afecta solamente el valor de la asignación salarial y no el de la prima de antigüedad, es decir, (Salario mensual x 70%) + prima de antigüedad= Asignación

de Retiro. [...] En este sentido, considera la sala que calcular la prestación en el 70% de la asignación salarial sumada con el porcentaje de la prima de antigüedad es una interpretación que soporta una doble afectación de esta última partida, consecuencia que la ley no prevé y que va en perjuicio del derecho. [...] Resulta importante precisar que el 38.5% de la prima de antigüedad a la que se refiere el precepto normativo en comento, se calcula a partir del 100% de la

asignación salarial mensual básica que devengue el soldado profesional al momento de adquirir el derecho a obtener la asignación de retiro [...] [E]s menester precisar que conforme lo visto en precedencia el salario básico mensual que debe tenerse en cuenta para este cálculo, en el caso de quienes fueron soldados voluntarios y posteriormente se incorporaron como profesionales, será el equivalente a un salario mínimo adicionado en un 60%.

## **PORCENTAJE DE LIQUIDACIÓN DE LA ASIGNACIÓN DE RETIRO DE SOLDADOS PROFESIONALES - Aplicación de los incrementos previstos por el Decreto 991 de 2015**

**Problema jurídico 6:** *¿Son aplicables a la liquidación de la asignación de retiro de los soldados profesionales los incrementos previstos por el Decreto 991 de 2015?*

**Tesis 6:** [S]i bien el porcentaje de liquidación de la asignación de retiro es diferente para los oficiales y suboficiales y para los soldados profesionales, también lo es que estos no se encuentran en la misma situación de hecho, por lo que no puede exigirse que

las prestaciones de los dos grupos de militares se regulen en las mismas condiciones, porcentajes o montos. Ello toda vez que: i) pertenecen a diferentes categorías dentro de la jerarquía militar, distinción que por demás es constitucionalmente válida y ii) los porcentajes y partidas sobre las cuales realizan cotizaciones son diferentes. [...] No son aplicables a los soldados profesionales los incrementos previstos por el Decreto 991 de 2015 para los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de 25 de abril de 2019, C.P. William Hernández Gómez, radicación: 85001-33-33-002-2013-00237-01\(1701-16\) CE-SUJ-SII-015-2019.](#)

## 2. La Sección en sentencia de unificación estableció las reglas del ingreso base de liquidación en el régimen pensio- nal de los docentes oficiales afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

**Síntesis del caso:** *Docente nacionalizada afilada al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, con vinculación al servicio desde el año 1976, solicitó la reliquidación pensional para que se incluyera la totalidad de los factores devengados en el último año de servicios.*

### RÉGIMEN PENSIONAL DE LOS DOCENTES AFILIADOS AL FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO - Lo determina la fecha de vinculación al servicio / INGRESO BASE DE LIQUIDACIÓN EN EL RÉGIMEN PENSIONAL DE LOS DOCENTES AFILIADOS AL FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO -Reglas

**Problema jurídico:** *¿Cómo se determina el ingreso base de liquidación de la pensión ordinaria de jubilación de los docentes del servicio público oficial afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio?*

**Tesis:** “De acuerdo con el párrafo transitorio 1 del Acto Legislativo 01 de 2005, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley 812 de 2003, son dos los regímenes prestacionales que regulan el derecho a la pensión de jubilación y/o vejez para los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, vinculados al servicio público educativo oficial. La aplicación de cada uno de estos regímenes está condicionada a la fecha de ingreso o vinculación al servicio educativo oficial de cada docente, así: a. En la liquidación de la pensión ordinaria de jubilación de los docentes vinculados antes de la vigencia de la

Ley 812 de 2003, que gozan del mismo régimen de pensión ordinaria de jubilación para los servidores públicos del orden nacional previsto en la Ley 33 de 1985, los factores que se deben tener en cuenta son solo aquellos sobre los que se hayan efectuado los respectivos aportes de acuerdo con el artículo 1º de la Ley 62 de 1985, y por lo tanto, no se puede incluir ningún factor diferente a los enlistados en el mencionado artículo. b. Los docentes vinculados a partir de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, les aplica el régimen pensional de prima media establecido en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, con los requisitos previstos en dicho régimen, con excepción de la edad que será de 57 años para hombres y mujeres. Los factores que se deben incluir en el ingreso base de liquidación son los previstos en el Decreto 1158 de 1994 sobre los que se efectuaron las respectivas cotizaciones.”

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia del 25 de abril de 2019, C.P. César Palomino Cortés, radicación número: 68001-23-33-000-2015-00569-01\(0935-17\).](#)

### 3. Se unificaron las reglas para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes de los beneficiarios de los oficiales y suboficiales de la policía nacional fallecidos en simple actividad con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 923 de 2004 y el Decreto 4433 de 2004.

**Síntesis del caso:** La señora [F.M.A.C], con ocasión de su esposo quien se desempeñaba como cabo primero de la Policía Nacional, demandó a esa institución para que le fuera reconocida la pensión de sobrevivientes, requiriendo fuese inaplicado el régimen especial contenido en el Decreto 1212 de 1990 y en su lugar se concediera la prestación en cometo con fundamento en el artículo 46 de la Ley 100 de 1993, por resultar éste más favorable.

#### **PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES DE LOS OFICIALES Y SUBOFICIALES DE LA POLICÍA NACIONAL ANTES DE LA ENTRADA EN VIGENCIA DEL DECRETO 4433 DE 2004 – Por muerte en simple actividad**

**Problema jurídico 1:** *¿Cuál es el régimen normativo aplicable a la pensión de sobrevivientes para los beneficiarios de los oficiales y suboficiales de la Policía Nacional, fallecidos en simple actividad con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 923 de 2004 y el Decreto 4433 de 2004?*

**Tesis 1:** “El Decreto 1212 del 8 de junio de 1990 [...] señaló una serie de prestaciones a favor de los beneficiarios de los oficiales o suboficiales de la Policía Nacional muertos simplemente en actividad, entre las que se encuentran una compensación equivalente a 2 años de haberes, el pago de las cesantías por el tiempo de servicio y, si el oficial o suboficial hubiere cumplido por lo menos 15 de servicio, aquellos tendrían derecho a una pensión liquidada y cubierta en la misma forma de la asignación de retiro. [...] [E]l régimen contenido en el Decreto 1212 de 1990 no consagró una pensión para los beneficiarios de los oficiales y suboficiales fallecidos en simple actividad que no hubieren servido por los 15 años requeridos para el reconocimiento de una asignación de retiro. [...] [S]olo con la expedición de la Ley 923 de 2004 y del Decreto 4433 de 2004 (...) se consagró el derecho a la pensión de sobrevivientes, de manera expresa, a favor de los beneficiarios de los oficiales y suboficiales de la Policía Nacional. [...] [L]a Sala sostendrá que, dada la naturaleza y finalidad de la prestación en estudio, no se debe impedir el acceso al derecho pensional a los beneficiarios del oficial o suboficial de la Policía Nacional fallecido en simple actividad. [S]i bien el régimen general exceptúa de su ámbito de aplicación a los miembros de la Policía Nacional en el artículo 279, también es cierto que en el artículo 288 ibidem, permite que todo trabajador se beneficie de ella si ante la comparación con leyes anteriores sobre la misma materia esta le resulta más favorable y siempre que se someta a la

totalidad de sus disposiciones. Esto genera duda sobre cuál es la que debe regular la situación de los beneficiarios del oficial o suboficial frente a las prestaciones por muerte en simple actividad de aquel. [...] [A]l efectuar una ponderación de ambos regímenes, se observa que, en aplicación de la regla de favorabilidad consagrada en el artículo 288 de la Ley 100 de 1993, debe dársele prevalencia a las normas generales que prevén una prestación con mayor vocación de continuidad en el tiempo que las incluidas en el Decreto 1212 de 1990. [...] Debe aclararse que la anterior situación solo es aplicable hasta la entrada en vigencia del Decreto 4433 del 31 de diciembre de 2004, momento a partir del cual se reguló una pensión de sobrevivientes en caso de muerte simplemente en actividad de los oficiales y suboficiales de la Policía Nacional. Así las cosas, el régimen aplicable (...) es el general previsto en la Ley 100 de 1993, el cual deberá atenderse en su integridad, esto es, en lo relativo al monto de la prestación, al ingreso base de liquidación y al orden de beneficiarios. [...] [E]n lo relativo al monto de la prestación, deberá darse aplicación a lo dispuesto por el artículo 48 de la Ley 100 de 1993, según el cual el valor mensual de la pensión total de sobrevivientes por muerte del afiliado será igual al 45% del ingreso base de liquidación más 2% de dicho ingreso por cada cincuenta (50) semanas adicionales de cotización a las primeras quinientas (500) semanas de cotización, sin que exceda el 75% del ingreso base de liquidación, suma que en ningún caso podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. [...] [E]n lo atinente al ingreso base de liquidación de la pensión de sobrevivientes (...) atendiendo a lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley 100 de 1993. [...] [E]n lo que respecta al orden de beneficiarios que debe tenerse en cuenta para efectos del reconocimiento pensional, se advierte que es el señalado en el artículo 47 de la Ley 100 de 1993.”

**COMPATIBILIDAD DE LAS PRESTACIONES Y PROCEDENCIA DE LOS DESCUENTOS DE LO RECIBIDO POR CONCEPTO DE COMPENSACIÓN POR MUERTE**

**Problema jurídico 2:** *¿Son compatibles la compensación por muerte reconocida por el Decreto 1212 de 1990 con las prestaciones previstas en el régimen general de la Ley 100 de 1993?*

**Tesis 2:** “[...] Habida cuenta de que la compensación por muerte es una prestación propia del Decreto 1212 de 1990 y no del régimen general previsto en la Ley 100 de 1993, es necesario concluir que deben efectuarse los respectivos descuentos de lo que se hubiere pagado como consecuencia de la aplicación de aquel decreto, pues ambos regímenes resultan incompatibles. REGLAS DE UNIFICACIÓN: 1.- Con fundamento en la regla de favorabilidad contenida en el artículo 288 de la Ley 100 de 1993, los beneficiarios de los oficiales y suboficiales de la Policía Nacional fallecidos en simple actividad con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 4433 de 2004 y con posterioridad a la vigencia de aquella ley, pueden beneficiarse de la pensión de sobrevivientes prevista por el régimen general contenido en sus artículos 46, 47 y 48. Este régimen deberá aplicarse en su integridad para efectos del reconocimiento de la prestación, esto es, lo relativo al monto de la pensión, el ingreso base de liquidación y el orden de beneficiarios. 2.- Como consecuencia de lo anterior y en atención al principio de inescindibilidad normativa, de la suma adeudada por concepto de pensión de sobrevivientes en virtud de la aplicación de la Ley 100 de 1993, deberá descontarse, debidamente indexado, lo pagado como compensación por muerte simplemente en actividad, en atención a la incompatibilidad de los

dos regímenes y a que la contingencia que ampara tal prestación es cubierta con el reconocimiento pensional. 3.- Para efectos del descuento al que hace alusión el numeral anterior, la entidad solo podrá descontar el valor efectivamente recibido por concepto de compensación por muerte debidamente indexado. En aquellos casos donde el valor actualizado de la compensación por muerte a descontar supere el monto del retroactivo pensional que debe pagar la entidad, será necesario realizar un acuerdo de pago con el fin de que el beneficiario de la pensión cubra la diferencia sin que se afecte su mínimo vital. 4.- Al hacer extensivo el régimen general para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a los beneficiarios de los oficiales y suboficiales de la Policía Nacional fallecidos en simple actividad, con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 4433 de 2004 y en vigencia de la Ley 100 de 1993, el término prescriptivo que debe atenderse en relación con las mesadas pensionales, es el trienal, de acuerdo con lo previsto en el régimen general. 5.- En ningún caso habrá prescripción a favor de los beneficiarios que tengan derecho a la pensión de sobrevivientes en los términos de la presente providencia, de los valores pagados por concepto de compensación por muerte. Esto por cuanto el derecho a compensar o deducir lo pagado surge solo a partir de la sentencia que reconoce el derecho pensional. 6.- Esta sentencia no es constitutiva del derecho por lo que las reclamaciones que se hagan con fundamento en ella quedarán sujetas a las reglas de prescripción.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de 30 de mayo de 2019, C.P. William Hernández Gómez, radicación: 25000-23-42-000-2013-02235-01\(2602-16\) CE-SUJ2-016-19.](#)

## 4. La Sala de conjueces de la Sección unificó jurisprudencia en relación con la prima especial de servicios de jueces, magistrados y cargos equivalentes.

**Síntesis del caso:** *Un juez de la República solicitó a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial que la prima especial de servicios, prevista en el artículo 14 de la Ley 4.<sup>a</sup> de 1992, se liquidara y pagara como una adición del 30 % de la asignación básica y en consecuencia se reliquidaran las prestaciones sociales sobre el 100% de lo consagrado por tal concepto. La administración negó la petición por considerar que la prima especial se reconocía acorde los lineamientos de ley.*

**PRIMA ESPECIAL DE SERVICIOS DE JUECES, MAGISTRADOS Y CARGOS EQUIVALENTES – Es un incremento al salario / PRIMA ESPECIAL DE SERVICIOS DE JUECES, MAGISTRADOS Y CARGOS EQUIVALENTES - Es factor salarial solo para efectos pensionales / LÍMITE DE LA REMUNERACIÓN DE JUECES, MAGISTRADOS Y CARGOS EQUIVALENTES / PRESCRIPCIÓN DE LA PRIMA ESPECIAL - Computo / PRESCRIPCIÓN DE LA BONIFICACIÓN POR COMPENSACIÓN**

**Problema Jurídico:** *¿La prima especial de servicios de los jueces, magistrados y cargos equivalentes, consagrada en el artículo 14 de la Ley 4 de 1992, se debe reconocer y pagar como una adición del 30 % de la asignación básica, y en consecuencia, se deriva el derecho de la reliquidación de las prestaciones sociales sobre el 100% de lo que constituye dicha asignación?*

**Tesis:** “La prima especial de servicios es un incremento del salario básico y/o asignación básica de los servidores públicos beneficiarios de esta. En consecuencia, los beneficiarios tienen derecho, en los términos de esta sentencia, al reconocimiento y pago de las diferencias que por concepto de la prima resulten a su favor. La prima especial sólo constituye factor salarial para efectos de pensión de jubilación. 2-Todos los beneficiarios de la prima especial de servicios a que se refiere el artículo 14 de la Ley 4 de 1992 como funcionarios de la Rama Judicial, Fiscalía, Procuraduría entre otros tienen derecho a la prima especial de servicios como un incremento del salario básico y/o asignación básica, sin que en ningún caso supere el porcentaje máximo fijado por el Gobierno Nacional, atendiendo el cargo correspondiente. 3-Los funcionarios beneficiarios de la prima especial de servicios a que se refiere el artículo 14 de la Ley 4 de 1992 (de la Rama Judicial o de la Fiscalía General de la Nación) tienen derecho a la reliquidación de las prestaciones sociales sobre el 100 % de su salario básico y/o asignación básica, es decir, con la inclusión del 30 % que había sido excluido a título de prima especial. 4-Los demás beneficiarios de la prima especial de servicios que no estén sometidos a límite del 80%, en ningún caso su remuneración podrá superar el porcentaje máximo fijado por el Gobierno Nacional. 5- Para la contabilización de la prescripción del derecho a reclamar la prima especial de servi-

cios, se tendrá en cuenta en cada caso la fecha de presentación de la reclamación administrativa y a partir de allí se reconocerá hasta tres años atrás, nunca más atrás, de conformidad con el Decreto 3135 de 1998 y 1848 de 1969.6-La bonificación por compensación para magistrados y cargos equivalentes no podrá superar en ningún caso el 80% de lo que por todo concepto devenguen anualmente los Magistrados de Alta Corte, que es igual a lo que por todo concepto reciben los congresistas, incluido el auxilio de cesantías. Este 80% es un piso y un techo. La reliquidación de la bonificación por compensación procede respecto a los magistrados de tribunal y cargos equivalentes, siempre que, en la respectiva anualidad, sus Ingresos anuales efectivamente percibidos NO hayan alcanzado el tope del ochenta por ciento (80 %) de lo que por todo concepto devenga un magistrado de alta corte, incluido en ello las cesantías de los congresistas. Sin embargo, en ese caso, la reliquidación debe efectuarse únicamente hasta que se alcance el tope del 80% señalado.7-Procede la prescripción de la bonificación por compensación entre el 5 de septiembre de 2001 y el 2 de diciembre de 2004. Lo anterior es la regla general. Esa regla tiene una excepción, que consiste en que si la persona logra demostrar en el expediente, con pruebas documental, que antes del 3 de diciembre de 2004 había interrumpido la prescripción conforme a la ley. En ese caso la prescripción va más allá del 4 de diciembre de 2004 y se retrotraería hasta la fecha de presentación de esa interrupción, fecha entonces que debe ser posterior al 25 de septiembre de 2001 y anterior al 3 de diciembre de 2004. Esta excepción, como toda excepción, es de aplicación restrictiva. 8- La sentencia de unificación que hoy se adopta no implica que se está variando o modificando el régimen salarial y prestacional de los servidores beneficiarios de la prima especial de servicios del artículo 14 de la Ley 4 de 1992- jueces, magistrados y otros funcionarios-, en la medida en que en ningún caso se superan los porcentajes máximos o toques fijados por el Gobierno Nacional”.

[Consejo de Estado. Sala de conjueces de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia de 19 de septiembre de 2019, C. P. Carmen Anaya Castellanos, radicación 41001-23-33-000-2016-00041-02\(2204-18\).](#)

## 5. Mediante auto de unificación la Sección decidió «[...] Inaplicar el requisito de cuantía consagrado en el numeral 1 del artículo 257 del CPACA respecto del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia en materia laboral cuando su exigencia, en el caso concreto, se traduzca en el desconocimiento del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia o tutela judicial efectiva [...]».

**Síntesis del caso:** *El señor Jaime Eduardo Flechas Mejía presentó recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia contra la sentencia de segunda instancia proferida el 22 de julio por el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Descongestión. Por medio de auto del 27 de agosto de 2014, el Tribunal resolvió rechazar de plano el recurso, al considerar que este solo procede contra las sentencias de única y segunda instancia dictadas por los Tribunales Administrativos en procesos judiciales que se tramiten bajo el amparo de la Ley 1437 de 2011, mientras que el sub lite se rige por el Decreto 01 de 1984. Se interpuso recurso de reposición en contra de la decisión, el cual fue denegado y se expidieron las copias respectivas para dar trámite al recurso de queja.*

### PROCEDENCIA RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA / SENTENCIA PROFERIDA EN VIGENCIA DE C.C.A

**Problema jurídico 1:** *¿Es procedente el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia que interpuso el señor Jaime Eduardo Flechas Mejía, si la sentencia impugnada fue proferida en aplicación y vigencia del Decreto 01 de 1984?*

**Tesis 1:** “[...] el recurso de que se trata es un mecanismo de unificación jurisprudencial de naturaleza correctiva toda vez que el momento en que corresponde emitir un pronunciamiento al Consejo de Estado es posterior al proferimiento de la sentencia ejecutoriada por el órgano judicial competente [...] El hecho de que el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia sea de tipo correctivo tiene importantes consecuencias prácticas. En efecto, la naturaleza extraordinaria del recurso hace que, como se dijo, este solo proceda respecto de sentencias que han puesto fin a un proceso en única o segunda instancia y ello, a su vez, significa que su trámite debe entenderse como una nueva actuación que, en tal virtud, ha de estar reglada por la ley vigente al tiempo de su iniciación. Sobre esta base, es preciso entender que los recursos extraordinarios no conforman una unidad con el proceso judicial primigenio y, por consiguiente, los de revisión y unifica-

ción jurisprudencial contenidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo sí son procedentes respecto de aquellos procesos judiciales que se iniciaron, tramitaron y terminaron bajo el imperio de leyes anteriores a la vigencia de aquel [...] En el caso concreto, la sentencia impugnada mediante el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia se dictó en segunda instancia el 22 de julio de 2014 por el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Descongestión, en aplicación del Código Contencioso Administrativo, lo que no es impedimento para que resulte viable el recurso en cuestión como quiera que este constituye un nuevo trámite que deviene procedente, al haberse iniciado en vigencia del CPACA con su instauración el 11 de agosto de 2014 [...]. Regla de unificación: El recurso extraordinario de unificación jurisprudencial contenido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo es procedente respecto de sentencias dictadas en procesos judiciales que se iniciaron, tramitaron y terminaron bajo el imperio de leyes anteriores a la vigencia de aquel, como lo es el Código Contencioso Administrativo. Ello en virtud de su naturaleza extraordinaria y de lo dispuesto en el artículo 308 del CPACA”.

**REQUISITOS PARA LA CONCESIÓN DE RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA / NATURALEZA DE LA DECISIÓN IMPUGNADA / CUANTÍA INAPLICACION EN MATERIA LABORAL / LEGITIMACIÓN / FORMA Y OPORTUNIDAD**

**Problema jurídico 2:** *¿El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia que instauró el actor reúne los requisitos para su concesión?*

**Tesis 2:** “[...] el requisito de la cuantía exigido en materia laboral para el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia contraviene los artículos 1, 2, 13 y 229 de la Constitución Política, lo que, por lo tanto, en el caso concreto, impone la inaplicación de esta exigencia por inconstitucional, proceder que tiene fundamento en el artículo 4 *ejusdem* [...] [E]l requisito legal que condiciona a una determinada cuantía el derecho que tienen las personas de acudir a la jurisdicción para que, a través del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, se les aplique el precedente judicial y sus casos sean fallados atendiendo a criterios uniformes e iguales, socava el derecho constitucional y fundamental de acceso a la administración de justicia o tutela judicial efectiva, último que sumado a principios como la igualdad, la seguridad jurídica y la confianza legítima, cuyo amparo deviene del texto superior y de instrumentos normativos internacionales incorporados al orden interno, impone que, en la pugna con principios como la libertad de configuración normativa del legislador, la balanza se incline a favor del primero, siendo procedente remover los obstáculos que, por resultar excesivos, impiden su plena realización [...] [L]a libertad de configuración del legislador debe ceder para favorecer la satisfacción del derecho de acceso a la administración de justicia en cuanto a la concesión del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia que consagran los artículos 256 y siguientes del CPACA, sin sujeción a la cuantía. Si bien no resulta deseable la afectación del principio de la libre configuración normativa del legislador, en el caso objeto de estudio, la restricción de tal mandato se justifica en la mayor relevancia constitucional y convencional de proteger el derecho de acceso a la administración de justicia cuando a través de este se busca salvaguardar principios como lo son

la seguridad jurídica, la confianza legítima y la igualdad. Tal derecho no podría verse mermado por las aspiraciones de racionalización y eficiencia en la prestación del servicio público de administración de justicia, pues aunque aquellas resulten legítimas y anheladas sobremanera en un sistema judicial como el colombiano, no son razón suficiente para sacrificar la realización de algunos de los fines esenciales del Estado social y democrático de derecho, tales como la creación de un orden justo, el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía de la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y el aseguramiento de la convivencia pacífica [...] Así las cosas, el condicionamiento de la titularidad del recurso en cuestión al cumplimiento de una exigencia de tipo patrimonial resulta excesiva y desproporcionada si se tiene en cuenta que la normativa constitucional y los instrumentos internacionales incorporados al orden interno imponen la remoción de los obstáculos meramente formales que impidan la realización material del derecho de acceso a la administración de justicia, lo que sin lugar a dudas se acentúa de cara a los beneficios mínimos e irrenunciables en materia laboral [...]. Reglas de unificación: 1. En los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, que no provengan de un contrato de trabajo son requisitos para la concesión del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia (i) que la decisión impugnada haya sido proferida en única o segunda instancia por un Tribunal Administrativo; (ii) que el recurrente goce de legitimación en la causa y (iii) que se interponga oportunamente y por escrito. 2. Inaplicar el requisito de cuantía consagrado en el numeral 1 del artículo 257 del CPACA respecto del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia en materia laboral cuando su exigencia, en el caso concreto, se traduzca en el desconocimiento del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia o tutela judicial efectiva.”

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, auto unificación de jurisprudencia \(importancia jurídica\) de 28 de marzo de 2019, C.P. William Hernández Gómez, radicación: 15001-23-33-000-2003-00605 01 \(0288 – 2015\).](#)

# SECCIÓN TERCERA

## 1. La Sección Tercera unificó jurisprudencia en relación con el reconocimiento de perjuicios en la modalidad de lucro cesante en casos de privación injusta de la libertad.

**Síntesis del caso:** El 3 de diciembre de 2004 se produjo el hurto de un taxi por parte de unos sujetos que, luego de retener al conductor, lo despojaron del vehículo. Días después, los delincuentes llamaron a la víctima y la extorsionaron, con el fin de exigirle dinero a cambio de darle información sobre su vehículo. Para cumplir con la extorsión, el taxista se dirigió al lugar donde debía pagar el dinero, acompañado de miembros del GAULA –Terminal de Transportes de Ibagué-, quienes allí capturaron a dos personas y al acá actor [O.C.S], conductor del taxi donde se movilizaban éstas. Por lo anterior, la Fiscalía Primera Delegada ante los Jueces Penales del Circuito de Ibagué inició una investigación penal en contra del señor [O.C.S], por los delitos de secuestro simple, hurto calificado y agravado, porte ilegal de armas y extorsión. La etapa de juicio la adelantó el Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Ibagué que, en sentencia del 5 de diciembre de 2006, absolvió de responsabilidad penal al señor [O.C.S], para lo cual consideró que no había prueba que condujera a la certeza de su responsabilidad penal.

### UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL / RECONOCIMIENTO DE PERJUICIOS MATERIALES EN LA MODALIDAD DE LUCRO CESANTE – Criterios para su acreditación

**Problema jurídico 1:** *¿Cuáles son los elementos necesarios para que el Juez Contencioso acceda al reconocimiento y pago de daños en la modalidad de lucro cesante?*

**Tesis 1:** “Su existencia y cuantía deben reconocerse solo: i) a partir de la ruptura de una relación laboral anterior o de una que, aun cuando futura, era cierta en tanto que ya estaba perfeccionada al producirse la privación de la libertad o ii) a partir de la existencia de una actividad productiva lícita previa no derivada de una relación laboral, pero de la cual emane la existencia del lucro cesante. Por concepto de lucro cesante sólo se puede conceder lo que se pida en la demanda, de forma tal que no puede hacerse ningún reconocimiento oficioso por parte del juez de la reparación directa; así, lo que no se pida en la demanda no puede ser objeto de reconocimiento alguno. Todo daño y

perjuicio que el demandante pida que se le indemnice por concepto de lucro cesante debe ser objeto de prueba suficiente que lo acredite o, de lo contrario, no puede haber reconocimiento alguno (artículos 177 del C. de P. C. y 167 del C.G.P. ) (...) para acceder al reconocimiento de este perjuicio material en los eventos de privación injusta de la libertad debe haber prueba suficiente que acredite que, con ocasión de la detención, la persona afectada con la medida de aseguramiento dejó de percibir sus ingresos o perdió una posibilidad cierta de percibirlos. Cuando la persona privada injustamente de su libertad haya sido una ama de casa o la persona encargada del cuidado del hogar, tendrá derecho a que se le indemnice el lucro cesante, conforme a los términos y condiciones consignados en la sentencia de unificación del 27 de junio de 2017.”

### UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL / RECONOCIMIENTO DEL LUCRO CESANTE / INDEMNIZACIÓN DE LUCRO CESANTE – Periodo indemnizable para la liquidación del lucro cesante

**Problema jurídico 2:** *¿Cuál es el periodo indemnizable en la modalidad de lucro cesante en el evento de la procedencia de la reparación directa por privación injusta de la libertad?*

**Tesis 2:** “En los eventos de privación injusta de la libertad, será el tiempo que duró la detención, es decir, el período que transcurrió desde cuando se materializó la orden de detención con la captura o la aprehensión física del afectado con la medida de aseguramiento y hasta cuando éste recobró materialmente la

libertad o quedó ejecutoriada la providencia que puso fin a la actuación penal contra el investigado o sindicado, lo último que ocurra. (...) La liquidación del lucro cesante comprenderá, si se pide en la demanda y se prueba suficientemente su monto, el valor de los ingresos ciertos que, de no haberse producido la privación de la libertad, hubiera percibido la víctima durante el tiempo que duró la detención y, además, si se solicita en la demanda, el valor de los ingresos que se

acredite suficientemente que hubiera percibido la víctima después de recuperar su libertad y que se frustraron con ocasión de pérdida de ésta.”

### **UNIFICA JURISPRUDENCIA LA SALA PLENA DE LA SECCIÓN TERCERA SOBRE EL INGRESO BASE DE LIQUIDACIÓN DEL LUCRO CESANTE / APLICACIÓN DEL SALARIO MÍNIMO LEGAL MENSUAL VIGENTE / SALARIO MÍNIMO - Noción. Definición. Concepto**

**Problema jurídico 3:** *¿Cuál es el ingreso base de liquidación indemnizable en la modalidad de lucro cesante en el evento de la procedencia de la reparación directa por privación injusta de la libertad?*

**Tesis 3:** “El ingreso base de liquidación deber ser lo que se pruebe fehacientemente que devengaba la víctima al tiempo de su detención, proveniente del ejercicio de la actividad productiva lícita que le proporcionaba ingresos. Para que la prueba del ingreso sea suficiente, debe tenerse en cuenta que, si se trata de un empleado, se debe acreditar de manera idónea el valor del salario que recibía con ocasión del vínculo laboral vigente al tiempo de la detención; al respecto, debe recordarse que los artículos 232 (inciso segundo) del Código de Procedimiento Civil y 225 del Código General del Proceso señalan que: “Cuando se trate de probar obligaciones originadas en contrato o convención, o el correspondiente pago, la falta de documento o de un principio de prueba por escrito, se apreciará por el juez como un indicio grave de la inexistencia del respectivo acto, a menos que por las circunstancias en que tuvo lugar haya sido imposible obtenerlo, o que su valor y la calidad de las partes justifiquen tal omisión”. El ingreso de los independientes debe quedar también suficientemente acreditado y para ello es necesario que hayan aportado, por ejemplo, los libros contables que debe llevar y registrar el

comerciante y que den cuenta de los ingresos percibidos por su actividad comercial o remitir, por parte de quienes estén obligados a expedirlas, las facturas de venta, las cuales tendrán valor probatorio siempre que satisfagan los requisitos previstos en el Estatuto Tributario, o que se haya allegado cualquier otra prueba idónea para acreditar tal ingreso. Cuando se acredite suficientemente que la persona privada injustamente de la libertad desempeñaba al tiempo de su detención una actividad productiva lícita que le proporcionaba ingresos y que no pudo continuar desempeñando por causa de la detención, pero se carezca de la prueba suficiente del monto del ingreso devengado producto del ejercicio de tal actividad lícita o la privada de la libertad haya sido una ama de casa o la persona encargada del cuidado del hogar, la liquidación del lucro cesante se debe hacer teniendo como ingreso base el valor del salario mínimo legal mensual vigente al momento de la sentencia que ponga fin al proceso de reparación directa, lo cual se aplica teniendo en cuenta que, de conformidad con lo previsto en la ley 100 de 1993, ese es el ingreso mínimo o el salario base de cotización al sistema general de seguridad social (artículos 15 y 204) y, además, que el artículo 53 constitucional ordena tener en cuenta el principio de la “remuneración mínima vital y móvil” y que, según el artículo 145 del Código Sustantivo del Trabajo, “... el salario mínimo es el que todo trabajador tiene derecho a percibir para subvenir a las necesidades normales y a las de su familia”.

### **UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL / RECONOCIMIENTO DEL PERJUICIO MORAL POR PRIVACIÓN INJUSTA DE LA LIBERTAD – Criterios que se deben tener en cuenta al momento de su reconocimiento y liquidación**

**Problema jurídico 4:** *¿Cuáles son los parámetros que debe tener en cuenta el Juez al momento de tasar los perjuicios morales cuándo procede la reparación directa por privación injusta de la libertad?*

**Tesis 4:** “La jurisprudencia del Consejo de Estado ha considerado que, en los eventos en los cuales una persona es detenida, se presume el dolor moral, la angustia y aflicción de la víctima directa del daño; así mismo, dicho dolor se presume respecto de sus seres queridos más cercanos, conforme a las reglas de la experiencia. (...) Atendiendo los parámetros sugeridos por esta corporación para la indemnización del perjuicio moral en los eventos en los cuales la privación injusta de la libertad es, como en este caso, superior a

18 meses, el reconocimiento indemnizatorio debería ser de 100 SMMLV para la víctima directa del daño, esto es, el afectado directo con la medida de aseguramiento, así como cada uno de sus parientes en primer grado de consanguinidad padres e hijos y para la cónyuge o compañera permanente y 50 SMLMV para cada uno de sus parientes en segundo grado de consanguinidad, dentro de los cuales se encuentran los hermanos. (...) la Sala encuentra que: i) los montos indemnizatorios concedidos por el tribunal a quo -40 SMLMV en favor del afectado directo, 30 SMLMV para su compañera permanente y 20 SMLMV para cada uno de sus hijos- no superan los topes sugeridos por esta esta corporación, para la liquidación de este per-

juicio inmaterial, por lo que se mantendrán, pues, a pesar de ser éstos unos montos inferiores a los topes sugeridos, no se pueden ajustar, dado que la parte actora no los cuestionó y ii) acreditado el parentesco invocado por cada uno de los hermanos del afectado directo con la medida, se presume el daño moral por todos ellos alegado, por lo cual, según los referidos topes, les correspondería, en principio, una indemnización de 50 SMLMV a cada uno; sin embargo, como el a quo le reconoció a la víctima directa del daño sólo

40 SMLMV y ello no fue objeto de apelación, los montos a reconocer a cada uno de aquéllos se liquidarán tomando como punto de partida el valor que se le reconoció a ésta, ya que la intensidad del daño sufrido por los demás demandantes está determinada en función de quien padece directamente la privación injusta de su libertad; así, cada uno de los hermanos deben ser indemnizados con 20 SMLMV. (...) Se aclara que los salarios mínimos legales mensuales que se dispongan en la indemnización serán los vigentes al momento de la ejecutoria de esta decisión."

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, Sentencia de 18 de julio de 2019, C. P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, radicación: 73001-23-31-000-2009-00133-01\(44572\).](#)

## 2. Mediante auto de unificación la Sección unificó su postura en relación con el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales de contratos que han sido liquidados de manera extemporánea.

**Síntesis del caso:** *La controversia es originada en la inconformidad que manifiesta el contratista frente al contenido del acta de liquidación que fue suscrita por ambas partes después del vencimiento del término convencional o legal supletorio que tenían las partes para que esa operación se realizara de forma concertada (de 4 meses), y de la finalización del término que tenía la administración para liquidarlo unilateralmente (de 2 meses), pero dentro de los dos años posteriores al vencimiento de este último.*

**UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL / ACCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES / CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES / TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES / CONTEO DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES / LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL / LIQUIDACIÓN BILATERAL DEL CONTRATO ESTATAL / LIQUIDACIÓN UNILATERAL DEL CONTRATO ESTATAL / TÉRMINO PARA LA LIQUIDACIÓN BILATERAL DEL CONTRATO ESTATAL / TÉRMINO PARA LA LIQUIDACIÓN UNILATERAL DEL CONTRATO ESTATAL / PLAZO PARA LA LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL / EFECTOS DE LA LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO / ACTA DE LIQUIDACIÓN BILATERAL DEL CONTRATO / PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD**

**Problema Jurídico 1:** *“¿En los casos en que la liquidación del contrato se haya producido después del vencimiento del término convencional y/o legalmente dispuesto para el efecto, pero dentro de los dos años siguientes a este vencimiento, ¿el conteo del término de caducidad del medio de control de controversias contractuales debe operar a partir de la suscripción de la liquidación efectiva de aquel?”*

**Tesis 1:** “[L]a Sala Plena de Sección Tercera unificará su postura en relación con el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales de contratos que han sido liquidados de manera extemporánea (...) [E]l artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 (en adelante, artículo 11), particularmente en su inciso

tercero, (...) permite que la liquidación bilateral se acuerde después del vencimiento del término pactado en el contrato o previsto en los documentos antepuestos, o, del término supletorio que para la concertación de la liquidación establece la ley, e incluso, después de haber pasado los dos meses subsiguientes a dicho vencimiento sin que la administración lo hubiera liquidado unilateralmente, bajo condición de que el acuerdo liquidatorio se logre dentro del lapso de dos años contados a partir del vencimiento del término legalmente conocido para la liquidación unilateral, pues ese es el lapso que el ordenamiento ha fijado para el ejercicio oportuno de la acción. (...) [E]l artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 (...) convirtió en ley lo que la jurisprudencia de esta Sección venía expresando de

tiempo atrás, en respuesta a la preocupación por dejar el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales a la voluntad de las partes, manifestada en el momento en que estas liquiden el contrato público. (...) De este modo, cuando el artículo 11 advierte que la liquidación bilateral extemporánea puede practicarse “sin perjuicio” de los términos de caducidad de los medios de control contenidos en el artículo 164 del CPACA, supone la aplicación restrictiva de esta norma al supuesto de hecho que expresamente corresponde a ese evento, a saber, el del ap. iii. del literal j. (...) Por lo anterior, considerando las pautas de interpretación restrictiva de los términos de caducidad, y de favorabilidad bajo los principios pro homine, pro actione y pro damato, la Sala recoge parcialmente su jurisprudencia para establecer una forma unificada que: en el evento en que la

liquidación bilateral del contrato se haya practicado luego de vencido el término pactado o supletorio (de 4 meses) para su adopción por mutuo acuerdo y del período (de 2 meses) en que la administración es habilitada para proferirla unilateralmente, pero dentro de los dos (2) años posteriores al vencimiento del plazo para la liquidación unilateral, el conteo del término de caducidad del medio de control de controversias contractuales debe iniciar a partir del día siguiente al de la firma del acta de liquidación de mutuo acuerdo del contrato, conforme al ap. iii del literal j. En este sentido, el apartado v) del literal j solo se deberá aplicar cuando al momento de interponerse la demanda, el operador judicial encuentre que no hubo liquidación contractual alguna.”

**NOTA DE RELATORÍA:** En relación con la oportunidad para el ejercicio de la acción de controversias contractuales, en eventos en que el contrato objeto de litigio requiere liquidación, la Sección Tercera ha hecho varios pronunciamientos para suplir el vacío legal existente por la ausencia de una norma específica sobre la materia. Al respecto ver sentencia del 29 de enero de 1988, Exp. 3615, sentencia del 16 de noviembre de 1989, Exp. 3265 y 3461, auto del 19 de febrero de 2004, Exp. 24427. En relación con las diferentes posturas de la Sección Tercera, referentes al conteo del término de caducidad de la acción de controversias contractuales, cuando se trata de contratos sometidos a liquidación, ver sentencia de 13 de junio de 2013 Exp. 25439, de 24 de julio de 2013, Exp. 42002, auto del 9 de septiembre de 2013, Exp. 47610, auto del 15 de septiembre de 2011, Exp. 41154, sentencia de 7 de noviembre de 2012, Exp. 25915, auto del 23 de junio de 2017, Exp. 57287.

## **INTERPRETACIÓN JUDICIAL / PRINCIPIOS DEL DERECHO PROCESAL / PRINCIPIO PRO ACTIONE / PRINCIPIO PRO HOMINE / PRESUPUESTOS DEL PRINCIPIO PRO HOMINE / OPORTUNIDAD PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA / CARGAS PROCESALES / CARGA DE LA PRUEBA**

**Problema Jurídico 2:** *¿Los criterios que ilustran la interpretación judicial más adecuada para el análisis de la presentación oportuna de la demanda, son los principios pro actione, pro damato y pro homine?*

**Tesis 2:** “[E]sta Corporación, en todas sus secciones y en relación con buena parte de los medios de control, ha aplicado los principios pro actione, pro damato y pro homine como criterios ilustradores de la interpretación judicial más adecuada en el análisis de la presentación oportuna de la demanda. Son estos los criterios para atemperar la aplicación inmediata de los términos de caducidad, sobre todo en etapas tempranas del proceso (v.gr. admisión de la demanda). Vale decir que estas pautas de interpretación desarrollan supuestos diferenciados. El principio pro homine es un criterio hermenéutico propio de los sistemas de protección y garantía de eficacia de los derechos humanos y, como tal, constituye un parámetro para la aplicación de normas procesales, en-

tendidas como vías de amparo a los derechos inalienables de la persona, lo que justifica el empleo de una interpretación más favorable a su materialización. (...) El principio pro actione o pro proceso es un criterio de interpretación favorable al acceso a la administración de justicia y expresa el principio de primacía de la realidad sobre las formas. Bajo esta fórmula, si en el caso concreto existe duda u oscuridad en la aplicación de normas adjetivas deberá prevalecer aquella que posibilite la discusión judicial del asunto. Mientras que el principio pro damato pertenece al ámbito de los procesos encaminados a la reparación de daños, auxilia a quienes acuden al trámite judicial en calidad de víctimas de estos (...) En esa dirección, el CPACA, en su artículo 103, (...) resalta el deber de cumplir con las cargas procesales y probatorias por parte de quienes acuden a la jurisdicción, dentro de las primeras, por supuesto, se encuentra la de atender los términos procesales contenidos primordialmente en las normas adjetivas.”

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, Auto de Unificación del 01 de agosto de \(2019\), C. P. Jaime Enrique Rodríguez Navas, radicación: 05001-23-33-000-2018-00342-01\(62009\).](#)

# SECCIÓN CUARTA

**1. La Sección dictó sentencia de unificación, con el fin de sentar jurisprudencia, en el sentido de señalar que las operaciones de venta de bienes fabricados o almacenados por usuarios industriales de zonas francas, con destino al territorio aduanero nacional, son importaciones, en las que el derecho a reclamar impuestos descontables recae en el adquirente - importador, quien asume el pago del IVA generado con la introducción de dichos bienes.**

*Síntesis del caso: La Sala advirtió que en situaciones particulares y concretas creadas por actos administrativos objeto del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, relacionadas con la existencia de un eventual derecho de los usuarios industriales de bienes y de servicios de zonas francas de descontar el impuesto sobre las ventas originado en importaciones al territorio aduanero nacional (TAN), no existían pronunciamientos de la Corporación, por lo que estimó necesario sentar jurisprudencia sobre la procedencia de tal derecho, a partir de la naturaleza jurídica de las operaciones realizadas. En ese sentido, concluyó que las operaciones de venta de bienes fabricados o almacenados por usuarios industriales de zonas francas, con destino al Territorio Aduanero Nacional, son importaciones, en las que el derecho a reclamar impuestos descontables recae en el adquirente - importador, quien asume el pago del IVA generado con la introducción de dichos bienes.*

**SENTENCIA DE UNIFICACIÓN PARA SENTAR JURISPRUDENCIA - Derecho de los usuarios industriales de bienes y de servicios de zonas francas de descontar el impuesto sobre las ventas originado en importaciones al territorio aduanero nacional. Titularidad / OPERACIONES DE VENTA DE BIENES FABRICADOS O ALMACENADOS POR USUARIOS INDUSTRIALES DE ZONAS FRANCA CON DESTINO AL TERRITORIO ADUANERO NACIONAL - Naturaleza jurídica / DERECHO A DESCONTAR EL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS ORIGINADO EN OPERACIONES DE VENTA DE BIENES FABRICADOS O ALMACENADOS POR USUARIOS INDUSTRIALES DE ZONAS FRANCA CON DESTINO AL TERRITORIO ADUANERO NACIONAL – Titularidad / IMPUESTOS DESCONTABLES EN IMPORTACIÓN DE BIENES FABRICADOS O ALMACENADOS POR USUARIOS INDUSTRIALES DE ZONAS FRANCA CON DESTINO AL TERRITORIO ADUANERO NACIONAL - Titularidad / DERECHO DEL ADQUIRENTE IMPORTADOR A DESCONTAR EL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS ORIGINADO EN OPERACIONES DE VENTA DE BIENES FABRICADOS O ALMACENADOS POR USUARIOS INDUSTRIALES DE ZONAS FRANCA CON DESTINO AL TERRITORIO ADUANERO NACIONAL - Procedencia**

**Problemas Jurídicos:** *¿Cuál es la naturaleza jurídica de las operaciones de venta de bienes fabricados o almacenados por usuarios industriales de zonas francas, con destino al Territorio Aduanero Nacional?, ¿De acuerdo con la naturaleza jurídica de dicha operación,*

*quién tiene derecho a reclamar los impuestos descontables generados con la introducción de dichos bienes al Territorio Aduanero Nacional?*

**Tesis:** [L]a destinación de los bienes producidos, transformados, elaborados o almacenados por usua-

rios industriales y comerciales en zonas francas, determina la naturaleza de la operación. Así, cuando los bienes aludidos se venden para ser distribuidos en el mercado externo la operación es de exportación, mientras que su venta y posterior introducción al Territorio Aduanero Nacional se considera una importación. En este último caso, el artículo 420 del Estatuto Tributario señala como uno de los hechos generadores de impuesto sobre las ventas la «**importación de bienes corporales muebles que no hayan sido excluidos expresamente**», y los artículos 429 y 437 [d] del mismo ordenamiento, establecen que **los importadores son los responsables del impuesto** y que éste se causa al momento de la nacionalización del bien. Es decir, que en la **importación de bienes gravados**, es el **importador adquirente de los bienes** quien además de pagar el precio del bien, asume el valor del IVA generado y responde por el pago del impuesto y la presentación de la declaración tributaria. En ese sentido, el artículo 485 [b] Estatuto Tributario indica que es descontable el impuesto pagado en la importación de bienes corporales, es decir, que es el **adquirente - importador ubicado en el territorio aduanero nacional** quien puede descontar el IVA pagado en la importación pues,

como se dijo, es quien asume el pago del IVA cuando importa los bienes adquiridos procedentes de la zona franca. Así las cosas, conforme con la normativa invocada y como se indicó en la sentencia que negó la demanda de simple nulidad contra el Oficio Dian 099610 de 2007, «*quien tiene derecho al impuesto descontable es quien paga el IVA, esto es, la persona ubicada en el territorio aduanero nacional considerada importador*», y «*es el importador del territorio aduanero nacional quien asume el pago del IVA cuando importa los bienes adquiridos y procedentes de la zona franca y quien, por ello, puede descontar el impuesto sobre las ventas pagado en la importación (...)*». Por lo expuesto, **la Sala procede a sentar jurisprudencia** en el sentido de señalar que las operaciones de venta de bienes fabricados o almacenados por usuarios industriales de zonas francas, con destino al Territorio Aduanero Nacional, son importaciones, en las que el derecho a reclamar impuestos descontables radica en cabeza del adquirente - importador, quien asume el pago del impuesto sobre las ventas generado con la introducción de dichos bienes”

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 14 de agosto de 2019, C. P. Stella Jeannette Carvajal Basto, Sentencia de Unificación 2019-CE-SUJ-4-006, radicación: 76001-23-33-000-2014-00008-01 \(21793\).](#)

## 2. Se unificó jurisprudencia sobre los elementos esenciales del impuesto de alumbrado público.

**Síntesis del caso:** *En orden a determinar si una empresa propietaria de una línea de transmisión de energía eléctrica que atraviesa la zona rural de un municipio es o no sujeto pasivo del impuesto sobre el servicio de alumbrado público, la Sala, previa aceptación de la solicitud con ese fin, unificó la jurisprudencia de la Sección en relación con los elementos esenciales de dicho tributo en vigencia de las leyes 97 de 1913 y 84 de 1915, que autorizaron su creación.*

**SENTENCIA DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL - Elementos esenciales del impuesto sobre el servicio de alumbrado público / ELEMENTOS ESENCIALES DEL IMPUESTO SOBRE EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO – Unificación jurisprudencial. Reglas de decisión / SUJECCIÓN PASIVA AL IMPUESTO SOBRE EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO DE EMPRESAS PROPIETARIAS DE LÍNEAS DE TRANSMISIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA - Supuestos. Aplicación de las subreglas de la sentencia de unificación jurisprudencial sobre los elementos esenciales del impuesto de alumbrado público**

**Problema Jurídico:** *¿La actora, propietaria de una línea de transmisión de energía eléctrica que atraviesa la zona rural del municipio de Cáceres, es sujeto pasivo del impuesto sobre el servicio de alumbrado público en ese municipio?*

**Tesis:** “[L]a Sala identificará la jurisprudencia establecida sobre la materia objeto de la sentencia de unificación y, de acuerdo con las reglas que se fijan, decidirá el recurso de apelación interpuesto (...) Todo lo

anterior, en vigencia de las Leyes 97 de 1913 y 84 de 1915, puesto que (...) la Ley 1819 de 2016 reguló el impuesto de alumbrado público, en los artículos 349 a 353 que a la fecha de esta providencia es la normativa vigente. El artículo 353 ib., mantuvo la vigencia de los acuerdos que se adecuen a esta ley, salvo aquellos que deban ser modificados, para lo que concedió el término de un año (...) UNIFICAR la jurisprudencia del Consejo de Estado en relación con los elementos esenciales del impuesto sobre el alumbrado público para adoptar las siguientes reglas: 1. Sujeto activo. Regla (i) El sujeto activo del impuesto sobre el servicio de alumbrado público determinado por el legislador son los municipios. 2. Hecho generador. Regla (ii) El hecho generador del tributo es ser usuario potencial receptor del servicio de alumbrado público, entendido como toda persona natural o jurídica que forma parte de una colectividad, porque reside, tiene el domicilio o, al menos, un establecimiento físico en determinada jurisdicción municipal, sea en la zona urbana o rural y que se beneficia de manera directa o indirecta del servicio de alumbrado público. 3. Fórmulas o referentes utilizados por las autoridades municipales para determinar los elementos esenciales del impuesto sobre el alumbrado público. Subreglas: Subregla a. Ser usuario del servicio público domiciliario de energía eléctrica es un referente válido para determinar los elementos del impuesto sobre el servicio de alumbrado público, toda vez que tiene relación ínsita con el hecho generador. Subregla b. La propiedad, posesión, tenencia o uso de predios en determinada jurisdicción municipal es un referente idóneo para determinar los elementos del impuesto sobre el servicio de alumbrado público, toda vez que tiene relación ínsita con el hecho generador. Subregla c. El impuesto de industria y comercio no es un referente idóneo para determinar los elementos del impuesto sobre el servicio de alumbrado público, pues no tiene relación ínsita con el hecho generador. Subregla d. Las empresas dedicadas a la exploración, explotación, suministro y transporte de recursos naturales no renovables, las empresas propietarias, poseedoras o usufructuarias de subestaciones de energía eléctrica o de líneas de transmisión de energía eléctrica y las empresas del sector de las telecomunicaciones que tengan activos ubicados o instalados en el territorio del municipio para desarrollar una actividad económica específica son sujetos pasivos del impuesto sobre el servicio de alumbrado público siempre y cuando tengan un establecimiento físico en la jurisdicción del municipio correspondiente y, por ende, sean beneficiarias potenciales del servicio de alumbrado público. Subregla e. Tratándose de empresas que tienen activos en el territorio del municipio para desarrollar una determinada actividad económica, el municipio debe acreditar la existencia de

establecimiento físico en la respectiva jurisdicción y con ello la calidad de sujeto pasivo del impuesto sobre el alumbrado público. 4. Base gravable. Subregla f. El consumo de energía eléctrica es un referente idóneo para determinar la base gravable de sujetos pasivos que tienen la condición de usuario regulado del servicio público de energía eléctrica. Subregla g. La capacidad instalada es un parámetro válido para determinar la base gravable de las empresas propietarias, poseedoras o usufructuarias de subestaciones de energía eléctrica o de líneas de transmisión de energía eléctrica. Subregla h. En los asuntos particulares, en que el sujeto pasivo encuadra en varias hipótesis para tenerlo como tal, solo está obligado a pagar el impuesto por una sola condición. 5. Tarifa. Subregla i. Las tarifas del impuesto sobre el servicio de alumbrado público deben ser razonables y proporcionales con respecto al costo que demanda prestar el servicio a la comunidad. Subregla j. La carga de probar la no razonabilidad y/o no proporcionalidad de la tarifa es del sujeto pasivo (...) Con base en las Leyes 97 de 1913 y 84 de 1915, el Concejo Municipal de Cáceres reguló el impuesto de alumbrado público mediante el Acuerdo 007 de 2012 (...) En el literal f) del artículo 3 ib. fijó el esquema tarifario para las empresas que operen o sean propietarias de líneas de transmisión y subtransmisión situadas en ese municipio (...) La Sala advierte que el parámetro utilizado por el municipio para considerar a la actora sujeto pasivo del tributo fue el hecho de ser la *empresa* propietaria de una línea de transmisión de energía eléctrica que atraviesa la zona rural de Cáceres, supuesto que encuadra en la subregla d, que señala que las *empresas* propietarias, poseedoras o usufructuarias de subestaciones de energía eléctrica o de líneas de transmisión de energía eléctrica *son sujetos pasivos del impuesto sobre el servicio de alumbrado público siempre y cuando tengan un establecimiento físico en la jurisdicción del municipio correspondiente y, por ende, sean beneficiarias potenciales del servicio de alumbrado público*. En estos casos, según la subregla e, corresponde al sujeto activo comprobar la existencia de establecimiento físico en la respectiva jurisdicción y, con ello, la calidad de sujeto pasivo del impuesto sobre el alumbrado público. En el caso, no se discute que la actora es propietaria de una línea de transmisión de energía eléctrica que atraviesa el territorio del municipio de Cáceres. Sin embargo, en el expediente no existe prueba de que la actora tenga por lo menos un establecimiento físico en ese municipio. Por ende, no está acreditado que se trata de un usuario potencial del servicio de alumbrado público obligado a pagar el tributo”.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 6 de noviembre de 2019, C. P. Milton Chaves García, Sentencia de Unificación 2019-CE-SUJ-4-009, radicación: 05001-23-33-000-2014-00826-01 \(23103\)](#)

### 3. La Sección unificó jurisprudencia sobre la determinación e imposición de la sanción por incumplir el deber de suministrar información, prevista en el artículo 651 del Estatuto Tributario, antes de su modificación por la Ley 1819 de 2016.

**Síntesis del caso:** *Se unificó la jurisprudencia de la Sección sobre la determinación e imposición de la sanción por no informar, prevista en el artículo 651 del Estatuto Tributario, en relación con conductas ocurridas antes del 29 de diciembre de 2016, fecha de entrada en vigencia de la Ley 1819 de 2016. Concretamente, la Sala fijó las reglas de decisión atinentes al inicio del término para notificar el pliego de cargos cuando la sanción por no informar se impone mediante resolución independiente, al momento en el que se entiende materializada o cometida la infracción sancionable, al valor probatorio de las declaraciones tributarias como medio para acreditar la sujeción al deber formal de informar en medios magnéticos, a la base para calcular la sanción cuando la información asociada a la conducta infractora carezca de cuantía o sea imposible establecerla, así como a la graduación o dosificación de la sanción.*

**UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL - Potestad sancionatoria tributaria por infracciones al deber de informar / POTESTAD SANCIONATORIA TRIBUTARIA EJERCIDA MEDIANTE RESOLUCIÓN INDEPENDIENTE - Caducidad / INFRACCIÓN AL DEBER DE INFORMAR - Materialización / SANCIÓN POR NO INFORMAR IMPUESTA EN RESOLUCIÓN INDEPENDIENTE - Notificación del pliego de cargos / TÉRMINO DE NOTIFICACIÓN DEL PLIEGO DE CARGOS DE SANCIÓN POR NO INFORMAR IMPUESTA EN RESOLUCIÓN INDEPENDIENTE - Inicio. Unificación jurisprudencial. Regla de decisión**

**Problema Jurídico 1:** *¿El pliego de cargos que dio origen a la actuación demandada fue notificado oportunamente?*

**Tesis 1:** “En torno a la caducidad de la potestad sancionadora, en aquellos casos en los cuales esta se ejerce mediante una resolución independiente, no mediante liquidación oficial, esta Sección ha planteado diversas posiciones (...) Teniendo en cuenta la evolución de los criterios de la Sección, la Sala precisa que, tratándose de infracciones al deber de informar, el término de caducidad para notificar el pliego de cargos comienza a contabilizarse desde la fecha en que el presunto infractor presentó, o debió presentar, la declaración del impuesto sobre la renta o de ingresos y patrimonio correspondiente al periodo gravable en el que venció el plazo fijado para aportar la información en cuestión. Lo anterior, porque, como se vio arriba, el artículo 638 del ET ata el *dies a quo* a la presentación de «la declaración de renta y complementarios o de ingresos y patrimonio, del periodo durante el cual ocurrió la irregularidad sancionable», con lo cual lo determinante es identificar la fecha en que se cometió la infracción, la que se materializa el día en que concluye

el plazo dentro del que se debía aportar la información o en el que se entregó la información de manera incompleta o con errores técnicos o de contenido. 3.3- En consecuencia, con la presente sentencia la Sala unifica la siguiente regla de decisión: *Cuando la sanción se imponga mediante resolución independiente, el término para notificar el pliego de cargos comienza a correr desde el día en que se presentó o debió presentar la declaración del impuesto sobre la renta o de ingresos y patrimonio correspondiente al año gravable en el que se cometió la infracción; para lo cual se entiende que esta se cometió el día en que venció el plazo para suministrar la información sin que así ocurriera, o en el que se entregó la información de manera incompleta o con errores técnicos o de contenido (...)* 3.5- La valoración del plenario lleva a concluir (i) que la infracción se cometió el 18 de abril de 2007, fecha en la que vencía el plazo para informar; (ii) que el *dies a quo* del plazo de dos años para notificar el pliego de cargos es el 10 de junio de 2008, fecha en la que el infractor presentó la declaración del impuesto sobre la renta correspondiente al periodo 2007; (iii) que la demandada notificó el pliego de cargos el 28 de noviembre de 2009, antes de que transcurrieran dos años desde

entonces; y (iv) que dicha actuación administrativa se efectuó antes de que operara la caducidad para el

ejercicio de las potestades sancionadoras que contempla el artículo 638 del ET”.

**UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL - Sujeción al deber de informar en medios magnéticos. Medios probatorios admisibles / SUJECIÓN AL DEBER DE INFORMAR EN MEDIOS MAGNÉTICOS - Libertad probatoria / MEDIOS PROBATORIOS PARA ACREDITAR LA SUJECIÓN AL DEBER DE INFORMAR EN MEDIOS MAGNÉTICOS - Eficacia / SUJECIÓN AL DEBER DE INFORMAR EN MEDIOS MAGNÉTICOS - Valor probatorio de las declaraciones tributarias. Unificación jurisprudencial. Regla de decisión**

**Problema Jurídico 2:** *¿La actora estaba obligada a presentar información en medios magnéticos por el año 2006?*

**Tesis 2:** “[J]uzga la Sala que la demostración relativa a estar por fuera del supuesto de hecho previsto en la disposición que regula el deber formal de aportar información en medios magnéticos se enmarca en la regla general de libertad probatoria consagrada en el artículo 175, inciso 1.º, del Código de Procedimiento Civil (CPC, Decreto 1400 de 1970), hoy recogido por el artículo 165 del Código General del Proceso (CGP, Ley 1564 de 2012). En consecuencia, la eficacia de los medios probatorios aportados para ese fin dependerá «de [su] mayor o menor conexión con el hecho que trata de probarse» (artículo 743 del ET), que para el caso sería no haber superado el umbral de \$1.500.000.000 de ingresos brutos. Bajo esa perspectiva, la declaración del impuesto sobre la renta correspondiente al periodo inmediatamente anterior a aquel por el cual se tendría que reportar la información no es el único medio probatorio conducente a efectos de determinar el sometimiento al referido deber formal. Por ende, tanto la Administración como los obligados tributarios pueden controvertir los hechos económicos reflejados en el denuncia rentístico y la existencia de la declaración tributaria no impide que las partes acrediten con mayor grado de certeza los hechos que alegan en su favor (artículo 177 del CPC, concordante con el actual artículo 167 del CGP). 4.2- En casos similares al actual, para controvertir el sometimiento al deber de informar, los imputados aportaron al proceso diversos medios de prueba, lo cual ha suscitado en la Sección tesis diversas sobre el mérito probatorio de las declaraciones tributarias para acreditar el referido objeto de prueba (...) Visto lo anterior, y a efectos de adoptar una regla jurídica sobre el valor probatorio de las declaraciones tributarias como medio para acreditar la sujeción al deber formal de informar en medios magnéticos, la Sala precisa que las posturas adoptadas por la Sección frente al valor probatorio de las declaraciones no se contraponen, pues todas parten del supuesto de que los hechos registrados en las autoliquidaciones pueden ser desvirtuados mediante otros medios de prueba. 4.3- Por tanto, la Sala esta-

blece la siguiente regla de decisión: *Las autoliquidaciones tributarias presentadas por el obligado tributario tienen mérito probatorio para determinar si se encuentra sujeto al deber formal de suministrar información en medios magnéticos, sin perjuicio de que lo denunciado en esas declaraciones pueda ser desvirtuado con otros medios de prueba a efectos de determinar la sujeción al deber formal de suministrar información en medios magnéticos.* 4.4- En el caso particular (...) la demandante alegó que para determinar si estaba dentro de las circunstancias que la obligarían a efectuar el reporte en medios magnéticos se tendrían que haber valorado las pruebas que aportó al procedimiento sancionador, pues, según insistió, en 2005 tuvo ingresos brutos inferiores a \$1.500.000.000. Sin embargo, no obra en el expediente ningún medio de prueba tendente a demostrar esa afirmación. En cambio, la demandada sustentó los actos acusados en la autoliquidación del impuesto sobre la renta presentada por el obligado tributario por el periodo gravable 2005. De conformidad con el artículo 746 del ET, ese denuncia constituye un medio probatorio con aptitud para demostrar el hecho económico del que depende la sujeción al deber formal aquí debatido, porque se trata de una manifestación libre que realiza el presunto infractor sobre los ingresos brutos que percibió en 2015. Como la demandante no desvirtuó la cuantía de los ingresos brutos declarados en el impuesto sobre la renta en el año 2015, la Sala concluye, en armonía con lo previsto en el artículo 177 del CPC (actual artículo 167 del CGP), que debe soportar la consecuencia de su inactividad probatoria. Por tanto, se tendrá como un hecho probado que los ingresos brutos que obtuvo durante 2015 superaron el monto fijado en la Resolución nro. 12807 de 2006, por lo cual se encontraba sujeto al deber formal de reportar información en medios magnéticos por el año 2006. No prospera el cargo de violación. Sin perjuicio de lo anterior, la Sala hace explícito que la declaración del impuesto sobre la renta no es el único medio de prueba eficaz para acreditar los hechos económicos relativos al sometimiento al deber formal de reportar datos en medios magnéticos, solo que en el *sub lite* resultó ser el medio de prueba que mayor certeza otorgó frente a la cuestión debatida por las partes”.

**UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL - Base de cálculo de la sanción por no informar cuando la información carezca de cuantía o sea imposible establecerla / INCUMPLIMIENTO DEL DEBER DE INFORMAR - Conductas sancionables / BASE DE CÁLCULO DE LA SANCIÓN POR NO INFORMAR - Reglas principal y supletiva / BASE DE CÁLCULO DE LA SANCIÓN POR NO INFORMAR CUANDO LA INFORMACIÓN CAREZCA DE CUANTÍA O SEA IMPOSIBLE ESTABLECERLA - Unificación jurisprudencial. Regla de decisión / BASE DE CÁLCULO DE LA SANCIÓN POR NO INFORMAR CUANDO LA INFORMACIÓN CAREZCA DE CUANTÍA O SEA IMPOSIBLE ESTABLECERLA – Periodo al que corresponden los ingresos netos o, a falta de estos, el patrimonio bruto base del cálculo. Unificación jurisprudencial. Regla de decisión**

**Problema Jurídico 3:** *¿La Administración vulneró el artículo 651 del ET al determinar la base de la sanción impuesta a partir de las sumas registradas en la declaración del impuesto sobre la renta del año gravable 2006, presentada por la actora?*

**Tesis 3:** “Antes de la modificación efectuada por el artículo 289 de la Ley 1819 de 2016, el artículo 651 del ET no fijaba sanciones diferentes para los distintos incumplimientos del deber de informar (...) De la disposición transcrita se extraen dos reglas para determinar la base de cálculo de la sanción procedente, en función de los montos relacionados con los datos sobre los que recayera la infracción: una para los casos en los que se estableciera que esos datos estuvieran asociados a una cuantía; y otra para cuando se tratara de datos sin cuantía, bien porque no la tuvieran o porque no fuera posible determinarla. La segunda de esas reglas tiene carácter supletivo, de modo que cuando se determine que se incumplió el deber de informar, pero los medios de prueba existentes no permitan establecer la cuantía de los datos afectados por la infracción, corresponde tener como base de cálculo de la sanción los ingresos netos del obligado o, a falta de ellos, el patrimonio bruto registrado en la declaración del impuesto sobre la renta del año inmediatamente anterior o, en su defecto, de la última presentada. Con miras a aplicar la regla supletiva, es relevante precisar a qué periodos corresponden los «ingresos netos» y el «patrimonio bruto» que se tomarían como base para el cálculo de la multa. En el caso de los ingresos netos, la norma no especifica el periodo al que corresponderían porque de manera implícita están asociados a un periodo: aquel al que corresponde la información a reportar, pues la disposición gira en torno a la información correspondiente a un periodo. De modo que no se tomarían como base supletiva ni los ingresos correspondientes a la anualidad en la que se cometió la infracción, ni los de la aquella en la que la Administración ejerció su potestad sancionadora, sino los del año al que corresponde la información que se tendría que haber aportado de manera completa, correcta y oportuna. Sobre el patrimonio bruto, en cambio, la norma sí indica que es

el que corresponde a la anualidad previa a la que acabamos de precisar; de suerte que sería el patrimonio bruto con el cual inicia la anualidad respecto de la cual el infractor no aportó de manera completa y/o correcta la información exigida. Estas precisiones encuentran apoyo en los criterios interpretativos propios del derecho punitivo toda vez que al amparo del principio legalidad, tanto la consecuencia punitiva como los elementos necesarios para su determinación deben preexistir al momento de la comisión de la conducta infractora. En consecuencia, la base para el cálculo de la sanción no puede estar conformada por los ingresos del año en que se comete la conducta ilícita, ni por los obtenidos en ulteriores años, porque, al ser datos posteriores a la comisión de la conducta, no le brindan al infractor certeza sobre los elementos que componen la consecuencia punitiva de su actuación. 5.2- A la luz de los planteamientos anteriores, la Sala establece la siguiente regla de decisión sobre el cálculo de la sanción por infringir el deber de informar, en aplicación de las bases supletorias consagradas en el artículo 651 del ET: *Cuando la información asociada a la conducta infractora carezca de cuantía o sea imposible establecerla, se calculará la multa tomando como base los ingresos netos del periodo al que corresponda la información requerida. A falta de ingresos netos, se tasará sobre el patrimonio bruto poseído en el año anterior a aquel al que corresponda la información requerida. (...) [S]e concluye que los medios probatorios aportados por la demandante no llevan al convencimiento del monto total de sus ingresos para el año 2006, ni que estos fueran inferiores a los registrados en la declaración del impuesto sobre la renta del mismo periodo, (...) [T]eniendo en cuenta que el actor no aportó documentación tendente a demostrar el valor de los otros conceptos que debió reportar a la Administración, la Sala encuentra que la declaración del impuesto sobre la renta del periodo gravable 2006 es idónea para estimar la cuantía a que ascendieron las demás operaciones dejadas de informar (...). En consecuencia, de conformidad con los medios de prueba que obran en el plenario, la Sala encuentra que la información omitida por el demandante equivale a la suma de \$ 6.536.803.000, tal como consta en los actos demandados”.*

**GRADUACIÓN O DOSIFICACIÓN DE LA SANCIÓN POR NO INFORMAR EN LA LEY 1819 DE 2016 - Aplicación / GRADUACIÓN O DOSIFICACIÓN DE LA SANCIÓN POR NO INFORMAR POR INFRACCIONES COMETIDAS ANTES DE LA VIGENCIA DE LA LEY 1819 DE 2016 - Unificación jurisprudencial. Reglas de decisión / GRADUACIÓN O DOSIFICACIÓN DE LA SANCIÓN POR NO INFORMAR POR INFRACCIONES COMETIDAS ANTES DE LA VIGENCIA DE LA LEY 1819 DE 2016 - Aplicación de beneficios de reducción de la sanción. Unificación jurisprudencial. Regla de decisión / SANCIÓN POR INFRACCIONES AL DEBER DE INFORMAR FRENTE A CONDUCTA NO REGULARIZADA Y RENUENCIA DEFINITIVA DEL OBLIGADO A CUMPLIR CON LA OBLIGACIÓN DE INFORMAR – Regla de decisión. Imposición de la sanción máxima del 5 por ciento / INFRACCIONES AL DEBER DE INFORMAR FRENTE A CONDUCTA NO REGULARIZADA Y RENUENCIA DEFINITIVA DEL OBLIGADO A CUMPLIR CON LA OBLIGACIÓN DE INFORMAR – Límite de la sanción**

**Problema Jurídico 4:** *¿Cuál es la regla jurisprudencial aplicable para graduar las sanciones por infracciones al deber de informar ocurridas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1819 de 2016? ¿En el caso concreto, procede graduar la sanción impuesta en los actos acusados?*

**Tesis 4:** “[A] clara la Sala que, al tenor del artículo 29 constitucional, las modificaciones que introdujo el artículo 289 de la Ley 1819 de 2016 al artículo 651 del ET, por medio del cual se indicaron expresamente porcentajes sancionadores relativos a las infracciones por el incumplimiento del deber de informar, solo son aplicables a conductas infractoras ocurridas con posterioridad al 29 de diciembre de 2016, fecha de promulgación de la ley, por cuanto se trata de sanciones que resultan ser más gravosas que las que regían de acuerdo con la disposición anterior. Por tanto, la regla jurisprudencial que fija la Sala será aplicable a todas las conductas infractoras previas a la entrada en vigencia de la Ley 1819 de 2016. 6.1- En suma, la regla jurisprudencial unificada, aplicable para graduar las sanciones correspondientes a las infracciones al deber de informar cometidas con anterioridad al 29 de diciembre de 2016, es la siguiente: *Para las infracciones al deber de informar cometidas antes de que entrara en vigencia la Ley 1819 de 2016, respecto de las cuales se determine la cuantía de la información no suministrada, suministrada extemporáneamente o suministrada con errores, la sanción imponible se graduará así: (i) El 0,5% de la cuantía de la información afectada por la infracción, cuando la información se entregue extemporáneamente o se corrijan los errores antes de que se notifique el pliego de cargos. (ii) El 1% de la cuantía de la información afectada por la infracción, cuando la información se suministre o se corrijan los errores antes de que se notifique la resolución sancionadora. (iii) El 3% de la cuantía de la información afectada por la infracción, cuando la información se suministre o se corrijan los errores en el término previsto para interponer recurso de reconsideración en contra de la resolución que impone la sanción. (iv) El 5% de la cuantía de la información afectada*

*por la infracción, cuando la información se suministre o se corrijan los errores después de vencidos los plazos para formular el recurso de reconsideración. (v) El 5% de la cuantía de la información afectada por la infracción, cuando en definitiva no se regularice la conducta infractora. Para determinar la sanción aplicable al caso, la Administración deberá tener en cuenta los criterios de atenuación de la multa consagrados en los ordinales 3.º y 4.º del artículo 640 del ET (en la redacción que le dio el artículo 282 de la Ley 1819 de 2016). 6.2- Además, se establece la siguiente regla de unificación, correlativa, aplicable a aquellas infracciones al deber de informar cometidas con anterioridad al 29 de diciembre de 2016, respecto de las cuales los datos afectados carezcan de cuantía o esta no se haya podido establecer: *Para las infracciones al deber de informar cometidas antes de que entrara en vigencia la Ley 1819 de 2016, respecto de las cuales no sea posible determinar la cuantía de la información no suministrada, suministrada extemporáneamente o suministrada con errores, la sanción imponible se graduará atendiendo a los siguientes criterios: (i) El 0,05% de los ingresos netos del periodo, y a falta de estos del patrimonio bruto del periodo anterior, cuando la información se entregue extemporáneamente o se corrijan los errores antes de que se notifique el pliego de cargos. (ii) El 0,1% de los ingresos netos del periodo, y a falta de estos del patrimonio bruto del periodo anterior, cuando la información se suministre o se corrijan los errores antes de que se notifique la resolución sancionadora. (iii) El 0,3% de los ingresos netos del periodo, y a falta de estos del patrimonio bruto del periodo anterior, cuando la información se suministre o se corrijan los errores en el término previsto para interponer recurso de reconsideración en contra de la resolución que impone la sanción. (iv) El 0,5% de los ingresos netos del periodo, y a falta de estos del patrimonio bruto del periodo anterior, cuando la información se suministre o se corrijan los errores después de vencidos los plazos para formular el recurso de reconsideración. (v) El 0,5% de los ingresos netos del periodo, y a falta de estos del patrimonio bruto del periodo anterior, cuando en definitiva no se regularice la conducta infractora.**

Para determinar la sanción aplicable al caso, la Administración deberá tener en cuenta los criterios de atenuación de la multa consagrados en los ordinales 3.º y 4.º del artículo 640 del ET (en la redacción que le dio el artículo 282 de la Ley 1819 de 2016). 6.3- Así mismo, se debe tener en cuenta que la redacción del artículo 651 del ET anterior a la modificación efectuada por el artículo 282 de la Ley 1819 de 2016 consagraba dos supuestos de reducción de la sanción, a saber: (i) al 10% de la sanción planteada en el pliego de cargos, cuando se regularizara la conducta antes de la notificación de la resolución sancionadora; y (ii) al 20% de la sanción impuesta, cuando se regularizara la conducta dentro de los dos meses siguientes a la notificación de la resolución sancionadora (...) Ambos beneficios son aplicables para graduar las sanciones correspondientes a las infracciones al deber de informar cometidas con anterioridad a que se promulgara la Ley 1819 de 2016 el 29 de diciembre de ese año. De acuerdo con la jurisprudencia de la Sección, la aplicación del beneficio de reducción de la sanción presupone la correcta determinación de la multa por parte de la Administración, pues no se puede calcular la reducción sobre la base de una sanción que contraviene el ordenamiento jurídico (...) Por eso, cuando la sanción propuesta en el pliego de cargos no esté graduada correctamente, por ejemplo, porque se haya liquidado sobre una base distinta al valor de la información afectada por la infracción, el sancionado puede calcular, por su propia cuenta, la sanción reducida que en derecho corresponda (...), siendo carga del interesado probar la base correcta sobre la cual se deben calcular la sanción y su respectiva disminución (...) En atención a lo anterior, la Sala fija la siguiente regla de unificación: *Cuando la multa propuesta en el pliego de cargos haya sido liquidada por la Administración a partir de una base distinta a la que correspondería para el caso, el infractor puede*

*calcular autónomamente el monto de la sanción reducida que en derecho corresponda, y accederá a ese beneficio, siempre que acredite la procedencia de los valores de la base correcta sobre la cual se deben calcular la sanción y su respectiva disminución y el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 651 del ET, antes de la modificación efectuada por el artículo 282 de la Ley 1819 de 2016, para la reducción de la multa a imponer.* 7- Conforme a los criterios expuestos, la sanción impuesta en los actos acusados tendría que graduarse atendiendo a los criterios de proporcionalidad especificados en la presente sentencia de unificación, pero, según las demostraciones que constan en el expediente, es un hecho cierto que la demandante nunca regularizó su conducta, ni tuvo una actitud de colaboración con la Administración, sino que se limitó a alegar, sin brindar prueba de sus afirmaciones, que había diligenciado erróneamente su declaración del impuesto sobre la renta del año gravable 2005. Debido a la renuencia definitiva del obligado tributario a cumplir con el deber formal al que estaba sujeto, y a que no demostró la procedencia de ningún criterio de atenuación de la sanción de los previstos en los ordinales 3.º y 4.º del artículo 640 del ET (en la redacción que le dio el artículo 282 de la Ley 1819 de 2016) y en el artículo 651 del ET (antes de la modificación efectuada por el artículo 289 de la Ley 1819 de 2016), juzga la Sala que la multa procedente es equivalente al 5% de la información omitida, que asciende a \$6.536.803.000 (f. 46 cp1), es decir, \$326.840.150. No obstante, dado que esa suma supera el límite de 15.000 UVT establecido por el artículo 651 del ET vigente para la época del *sub examine*, la sanción corresponde a la suma \$296.640.000, esto es, al mismo valor liquidado por la Administración en la actuación censurada”.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 14 de noviembre de 2019, C. P. Julio Roberto Piza Rodríguez, Sentencia de Unificación 2019-CE-SUJ-4-010, radicación: 52001-33-31-004-2011-00617-01 \(22185\).](#)

## 4. La Sección unificó jurisprudencia sobre la intervención de los garantes y aseguradoras en los procedimientos administrativos de determinación de tributos, de imposición de sanción por devolución improcedente y de cobro coactivo, así como sobre su legitimación para controvertir judicialmente los actos de la administración tributaria.

**Síntesis del caso:** *Se unificó y rectificó la jurisprudencia de la Sección en relación con la intervención de los deudores solidarios, garantes y aseguradoras en los procedimientos de determinación de tributos, imposición de sanción por devolución improcedente y de cobro coactivo, así como sobre la legitimación de los mismos para controvertir ante la jurisdicción los actos de la administración tributaria. A partir del contenido de las normas que regulan el contrato de seguro y los procedimientos de fiscalización y cobro coactivo, la Sala fijó las reglas con base en las cuales, en adelante, decidirá los asuntos relacionados con las mencionadas temáticas.*

**UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL - Intervención de los deudores solidarios, garantes y aseguradoras en los procedimientos administrativos de determinación de tributos, imposición de sanción por devolución improcedente y de cobro coactivo / UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL - Legitimación de los deudores solidarios, garantes y aseguradoras para controvertir judicialmente los actos de la administración tributaria / INTERVENCIÓN DE LOS DEUDORES SOLIDARIOS, GARANTES Y ASEGURADORAS EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE DETERMINACIÓN DE TRIBUTOS, IMPOSICIÓN DE SANCIÓN POR DEVOLUCIÓN IMPROCEDENTE Y DE COBRO COACTIVO - Reglas jurisprudenciales / LEGITIMACIÓN DE LOS DEUDORES SOLIDARIOS, GARANTES Y ASEGURADORAS PARA CONTROVERTIR JUDICIALMENTE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA - Reglas jurisprudenciales / SENTENCIA DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL - Efectos**

**Problemas Jurídicos:** *¿Existe el deber de vincular a los garantes y aseguradores a los procedimientos administrativos de determinación de los tributos, de imposición de sanción por devolución improcedente y de cobro coactivo?*

**Tesis:** "5.1.- En virtud del artículo 29 de la Constitución, que prevé el debido proceso en todas las actuaciones administrativas y jurisdiccionales, de los principios de publicidad y contradicción de las actuaciones administrativas y de la sentencia C-1201 de 2003, la Sección Cuarta procede a **unificar** su jurisprudencia en relación con la intervención de los deudores solidarios, garantes y aseguradoras, en los procedimientos de determinación de tributos, imposición de sanciones por devolución improcedente y cobro coactivo, así como sobre su legitimación para controvertir los actos de la administración tributaria ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. 5.2.- Las reglas jurisprudenciales que se adoptan en la materia objeto de unificación son las siguientes: (i)

La obligación de los garantes y aseguradoras de pagar la suma devuelta por la administración tributaria surge cuando se configura el siniestro. (ii) El siniestro ocurre cuando se tiene determinada, mediante liquidación oficial o resolución sanción independiente, la suma a favor de la administración tributaria que puede ser cobrada al asegurador o garante. (iii) Los deudores solidarios, garantes y aseguradoras tienen el derecho de controvertir, vía administrativa o judicial, los documentos que conforman un título ejecutivo en su contra, por lo que la administración tributaria, en virtud de lo dispuesto en el artículo 37 del CPACA o 28 del CCA, está en la obligación de vincularlos al procedimiento de determinación tributaria que se le inicie al contribuyente, responsable o deudor principal, siempre que estén amparados esos riesgos en el respectivo seguro o garantía. En ese sentido, en virtud del artículo 29 de la Constitución, es deber de la administración tributaria notificar el requerimiento especial y el pliego de cargos al deudor solidario, garante o asegurador, en los términos expuestos en esta sentencia. (iv) En el procedimiento de fiscalización de la obligación tributaria, en sentido amplio, que culmina con la liquidación de revisión, la

liquidación de aforo o la resolución de sanción, es necesario individualizar los sujetos que resultan ser solidariamente responsables –deudores solidarios, garantes y aseguradoras- y las circunstancias de su responsabilidad, en cada uno de los supuestos de hecho a que se refieren los artículos 793 y siguientes del E.T. (v) De conformidad con el artículo 29 constitucional, los artículos 828-1 y 860 del Estatuto Tributario, el título ejecutivo contra el deudor principal lo será también contra el deudor solidario, garante o

asegurador, siempre que se le vincule al procedimiento administrativo de liquidación oficial del gravamen y al proceso de imposición de la sanción. 5.3.- En atención al cambio de precedente efectuado en la presente sentencia de unificación, la Sala advierte a la comunidad que las consideraciones expuestas en esta providencia constituyen precedente obligatorio en los términos de los artículos 10 y 102 de la Ley 1437 de 2011. Sin embargo, los efectos de la presente sentencia de unificación serán hacia el futuro”.

[Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 14 de noviembre de 2019, C. P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Sentencia de Unificación 2019-CE-SUJ-4-011, radicación: 25000-23-37-000-2013-00452-01 \(23018\).](#)