



Radicación: 11001-03-27-000-2021-00010-00 (25478)  
Demandante: JUAN CARLOS GOMEZ JARAMILLO  
FALLO

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN CUARTA**

**CONSEJERO PONENTE: MILTON CHAVES GARCÍA**

**Bogotá, D. C., veintidós (22) de junio de dos mil veintitrés (2023)**

**Referencia:** MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD  
**Radicación:** 11001-03-27-000-2021-00010-00 [25478]  
**Demandante:** JUAN CARLOS GOMEZ JARAMILLO  
**Demandado:** COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

**Temas:** Artículos 9, 71, 73, 76, 77 y 144 de la Resolución 5278 del 4 de diciembre de 2017 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones

**SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA**

La Sala decide el medio de control de nulidad instaurado por JUAN CARLOS GOMEZ JARAMILLO, en contra de los artículos 9, 71, 73, 76, 77 y 144 de la Resolución 5278 del 4 de diciembre de 2017 expedida por la Comisión de Regulación de Comunicaciones -CRC-<sup>1</sup>.

**ANTECEDENTES**

JUAN CARLOS GOMEZ JARAMILLO en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-, solicitó que se declare la nulidad de los artículos 9, 71, 73, 76, 77 y 144 de la Resolución 5278 del 4 de diciembre de 2017 proferida por la CRC, que precisan lo siguiente:

**“ARTÍCULO 9. PRESENTACIÓN DE ESCRITOS Y RECURSOS.** En los términos del artículo 559 del Estatuto Tributario Nacional y demás normas que lo modifiquen y/o adicionen, las peticiones, recursos y demás escritos que deban presentarse ante la CRC, podrán realizarse personalmente o en forma electrónica. Los escritos que no requieran presentación personal conforme a la ley se podrán presentar por correo certificado en los términos de la ley antitrámites.

1. *Presentación personal:* Los escritos del contribuyente deberán presentarse en la CRC, personalmente o por interpuesta persona, con exhibición del documento de identidad del signatario y en caso de apoderado especial, de la correspondiente tarjeta profesional.

<sup>1</sup> La Resolución CRC 5278 del 4 de diciembre de 2017, según su epígrafe, “adopta el marco normativo unificado que rige la liquidación y pago de la contribución a favor de la Comisión de Regulación de Comunicaciones y se unifican las disposiciones vigentes, aplicables a los procesos de determinación, discusión, imposición de sanciones y cobro coactivo”.



2. *Presentación electrónica: Para todos los efectos legales la presentación se entenderá surtida en el momento en que se produzca el acuse de recibo en la dirección o sitio electrónico asignado por la CRC. Dicho acuse consiste en el registro electrónico de la fecha y hora en que tenga lugar la recepción en la dirección electrónica. La hora de la notificación electrónica será la correspondiente a la oficial colombiana.*

*Sin perjuicio de lo anterior, las solicitudes y trámites por parte de los usuarios que no requieran presentación personal, podrán presentarse a través del correo electrónico que para el efecto establezca la CRC.*

*Para efectos de la actuación de la Administración, los términos se computarán a partir del día hábil siguiente a su recibo. En materia de presentación electrónica de escritos serán aplicables igualmente las disposiciones reglamentarias que se adopten frente al artículo 559 del Estatuto Tributario Nacional. [...]*

**ARTÍCULO 71. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN.** *Sin perjuicio de lo dispuesto en normas especiales contenidas en la presente resolución y en el Estatuto Tributario Nacional, contra las liquidaciones oficiales, las resoluciones que aplican sanciones, las que rechacen total o parcialmente devoluciones u ordenen el reintegro de sumas devueltas y demás actos referidos a la Contribución proferidos por la CRC, procede el recurso de reconsideración el cual se someterá a lo regulado en esta resolución, por los artículos 720, 722 a 725, 729 a 734 del Estatuto Tributario Nacional y normas que las modifiquen y/o adicionen.*

*El término para fallar los recursos se suspenderá por tres (3) meses cuando se decreta inspección tributaria de oficio o por el tiempo que dure la misma si se decreta a solicitud de parte conforme lo establece el artículo 733 del Estatuto Tributario Nacional. En las mismas condiciones se suspenderá el término para fallar si se decreta cualquier otro medio probatorio.*

*El recurso de reconsideración, deberá interponerse por escrito, en las oficinas de la CRC, dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación del acto objeto de recurso.*

*Cuando se hubiere atendido en debida forma el requerimiento especial y no obstante se practique liquidación oficial, el contribuyente podrá prescindir del recurso de reconsideración y acudir directamente ante la jurisdicción contencioso administrativa dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación de la liquidación oficial.*

*Los hechos aceptados no son objeto de recurso. En la etapa de reconsideración, el recurrente no podrá objetar los hechos aceptados por él expresamente en la respuesta al requerimiento especial o en su ampliación, tal como lo señala el artículo 723 del Estatuto Tributario Nacional. [...]*

**ARTÍCULO 73. REQUISITOS DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN.** *El recurso de reconsideración deberá contener los requisitos señalados en el artículo 722 del Estatuto Tributario Nacional y normas que lo modifiquen y/o adicionen, así:*

- a) Que se formule por escrito, con expresión concreta de los motivos de inconformidad;*
- b) Que se interponga dentro de la oportunidad legal;*



*c) Que se interponga directamente por el contribuyente, o se acredite la personería si quien lo interpone actúa como apoderado o representante.*

*Cuando se trate de agente oficioso, la persona por quien obra, ratificará la actuación del agente dentro del término de dos (2) meses, contados a partir de la notificación del auto de admisión del recurso; si no hubiere ratificación se entenderá que el recurso no se presentó en debida forma y se revocará el auto admisorio.*

*Para estos efectos, únicamente los abogados podrán actuar como agentes oficiosos.*

*No será necesario presentar personalmente ante la CRC, el memorial del recurso y los poderes, cuando las firmas de quienes los suscriben estén autenticadas, tal como lo señala el artículo 724 del Estatuto Tributario Nacional. [...]*

**ARTÍCULO 76. NOTIFICACIÓN AUTO INADMISORIO.** *De conformidad con lo dispuesto en el artículo 726 del Estatuto Tributario Nacional, normas que lo modifiquen y/o adicionen, en caso de no cumplirse los requisitos del artículo 722 del mismo ordenamiento, en concordancia con el artículo 73 de la presente Resolución, se proferirá auto inadmisorio el cual se notificará personalmente o por edicto, si transcurridos diez (10) días el interesado no se presentase a notificarse personalmente.*

*Contra este auto procede únicamente el recurso de reposición ante el mismo funcionario, el cual deberá interponerse dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación, y resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su interposición.*

*El auto que resuelva el recurso de reposición se notificará personalmente o por edicto, y en el caso de confirmar el inadmisorio del recurso de reconsideración agota la vía gubernativa.*

*Si transcurridos los quince (15) días hábiles siguientes a la interposición del recurso de reposición contra el auto inadmisorio, no se ha notificado la decisión, se entenderá admitido el recurso y se procederá al fallo de fondo del recurso de reconsideración. Dentro del término de quince (15) días a que se refiere el presente artículo no se entienden incluidos los términos necesarios para la debida notificación de la providencia que resuelve el recurso de reposición. [...]*

**ARTÍCULO 77. TÉRMINO PARA RESOLVER EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN.** *Conforme a lo dispuesto en los artículos 732 y 733 del Estatuto Tributario Nacional y normas que lo modifiquen y/o adicionen, la CRC tendrá un (1) año para resolver los recursos de reconsideración, contado a partir de su interposición en debida forma. [...]*

**ARTÍCULO 144. REMISIÓN GENERAL.** *Para todo lo no regulado en la presente resolución, en cuanto a cumplimiento de deberes formales, fiscalización, determinación, discusión, régimen sancionatorio y probatorio, cobro, devolución y /o compensación, siempre que no se contradigan las disposiciones aquí contenidas se aplicarán las normas del Estatuto Tributario Nacional y demás normas que lo modifiquen y/o adicionen.”*



La demandante invocó como normas violadas, las siguientes<sup>2</sup>:

- Artículos 6, 29, 86 y 121 de la Constitución Política
- Artículos 2 y 34 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Artículo 11 de la Ley 1369 de 2009.
- Artículo 24 de la Ley 962 de 2005.
- Artículos 5 y 36 del Decreto Ley 19 de 2012.
- Artículo 33 del Decreto Ley 2150 de 1995.

Como concepto de la violación expuso, en síntesis, lo siguiente:

Señaló que la CRC expidió las normas acusadas sin ninguna autorización o facultad legal para el efecto, debido a que el literal f del artículo 11 de la Ley 1369 de 2009 solo permite a la demandada aplicar el Estatuto Tributario para temas sancionatorios y no procedimentales, por lo que al priorizar las normas tributarias sobre las administrativas desconoce los artículos 6 y 121 de la Constitución Política.

Alegó que la demandada debe priorizar la aplicación de las normas procedimentales del CPACA sobre las del Estatuto Tributario, ya que el mencionado estatuto fue emitido para regular las actuaciones de la DIAN.

Estimó que el acto demandado viola las normas antitrámite, porque dificulta a los contribuyentes el acceso al debido proceso, como ocurre con el requisito de presentación personal del recurso de reconsideración, el cual es violatorio de los artículos 29 y 86 de la Constitución Política y del artículo 33 del Decreto Ley 2150 de 1995.

### CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La **CRC** se pronunció en los siguientes términos<sup>3</sup>:

Advirtió que el actor no expresa con claridad y de forma específica las normas que supuestamente vulneran los artículos de la resolución demandada, ya que solo advierte que el Estatuto Tributario no puede aplicarse por la CRC.

Precisó que el literal f del artículo 11 de la Ley 1369 de 2009 no establece que de forma *“única y exclusivamente”* se pueda aplicar el Estatuto Tributario en materia sancionatoria, porque el texto no lo determina de esa manera. En consecuencia, el demandante no prueba el supuesto error de derecho en relación con los artículos demandados.

Aclaró que la CRC tiene facultades regulatorias, como lo autoriza la Ley 1341 de 2009 y la Ley 142 de 1994, pero de forma específica en relación con la contribución de los actos demandados el literal f del artículo 11 de la Ley 1369 de 2009 la faculta para reglamentar el procedimiento, las sanciones, el cobro y la fiscalización, por lo que la resolución demandada no fue expedida sin facultades legales.

<sup>2</sup> Índice 2 plataforma SAMAI

<sup>3</sup> Índice 21 plataforma SAMAI



Señaló que el artículo mencionado de la Ley 1369 de 2009 aclara que la CRC solo puede establecer las sanciones en materia del impuesto sobre la renta y complementarios del Estatuto Tributario, pero no limita su capacidad reglamentaria en materia procesal. Además, al regularse una contribución lo coherente es que se apliquen normas de su misma naturaleza, como el Estatuto Tributario, por lo que no se evidencia violación a normas constitucionales o legales.

Explicó que las contribuciones al tener naturaleza fiscal deben prevalecer sobre ellas las normas tributarias especiales y no las normas generales del CPACA, por lo que adecuar el procedimiento al Estatuto Tributario cumple con las circunstancias legales de la resolución demandada.

### AUDIENCIA INICIAL

Mediante auto del 2 de febrero de 2023, se resolvió aplicar la figura de sentencia anticipada, conforme con lo establecido en el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, por lo que no se realizó audiencia inicial<sup>4</sup>.

### ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

El **demandante** reiteró de forma sucinta los argumentos de la demanda y de la solicitud de suspensión provisional<sup>5</sup>.

La **CRC** reiteró los argumentos de la contestación de la demanda<sup>6</sup>.

El **Ministerio Público** no se pronunció.

La **Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado**, se pronunció de acuerdo con lo siguiente:

Solicitó que los cargos de la demanda sean desestimados, debido a que las normas tributarias deben ser aplicadas para los casos de contribuciones como la de la CRC, por lo que la resolución demandada aplicó de forma correcta lo establecido en el artículo 11 de la Ley 1369 de 2009. Además, la norma especial como el mencionado estatuto debe prevalecer sobre las normas procedimentales generales como el CPACA.

### CONSIDERACIONES DE LA SALA

La Sala debe resolver si los artículos demandados de la Resolución 5278 de 2017 de la CRC se expidieron sin autorización o facultad legal para el efecto.

El demandante alegó que los artículos demandados fueron expedidos en contra del literal f del artículo 11 de la Ley 1369 de 2009<sup>7</sup>, debido a que dicha norma solo permite a la CRC aplicar el Estatuto Tributario para temas sancionatorios y no procedimentales.

<sup>4</sup> Índice 51 plataforma SAMAI

<sup>5</sup> Índice 58 plataforma SAMAI

<sup>6</sup> Índice 57 plataforma SAMAI

<sup>7</sup> Derogada por el artículo 51 de la Ley 1978 de 2019.



El literal f del artículo 11 de la Ley 1369 de 2009 disponía lo siguiente:

*“ARTÍCULO 11. La Comisión de Regulación de Comunicaciones -CRC, es la Autoridad competente para regular el régimen de tarifas y los niveles de calidad de los Servicios Postales distintos a aquellos pertenecientes al Servicio Postal Universal.*

*PARÁGRAFO 1o. Contribución a la CRC. Con el fin de recuperar los costos del servicio de regulación que preste la CRC, las personas y entidades sometidas a su regulación deberán pagar una contribución anual que se liquidará sobre los ingresos brutos que obtengan, en el año anterior a aquel al que corresponda la contribución, por la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones (excluyendo terminales) o por la prestación de servicios postales, y cuya tarifa, que será fijada para cada año por la propia Comisión, no podrá exceder del uno por mil (0.1%). [...]*

*f) Corresponderá a la CRC establecer los procedimientos para la liquidación y pago de la contribución, así como ejercer las correspondientes funciones de fiscalización, imposición de sanciones y cobro coactivo.*

*Sin perjuicio de lo establecido en normas especiales, las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones relacionadas con la contribución serán las mismas establecidas en el Estatuto Tributario para el impuesto sobre la renta y complementarios.” (Subraya la Sala)*

Se advierte que la norma facultaba de forma amplia y general a la CRC de establecer los procedimientos para la liquidación y pago de la contribución y especificaba en relación con el Estatuto Tributario la obligación de aplicar las normas sancionatorias del impuesto sobre la renta en caso de incumplimiento del tributo<sup>8</sup>. En consecuencia, no le asiste razón al demandante en el sentido de que la CRC no tenía facultades para reglar temas procedimentales, ya que del tenor literal de la norma a la mencionada entidad se le otorgó expresamente esa potestad.

Adicionalmente, se aclara que la norma no determina que el legislador haya establecido que en materia procedimental se aplicara de forma obligatoria la Ley 1437 de 2011 (CPACA), por lo que la CRC no se encontraba obligada a aplicar dicho código en temas procesales, como erróneamente lo alega el actor.

Se advierte que durante el trámite legislativo de la Ley 1369 de 2009, se advirtió de las características fiscales de la contribución especial de la CRC, de acuerdo con la ponencia de segundo debate ante el Senado de la República, que aclaró lo siguiente<sup>9</sup>:

*“Con dicho propósito, desde el punto de vista financiero hemos establecido las fuentes que permiten su financiación tales como las apropiaciones presupuestales y las contribuciones a cargo de los operadores postales, es decir, de quienes prestan servicios postales. [...]*

*Destacamos igualmente, el establecimiento de unas contribuciones que permitan lograr los objetivos de financiación propuestos.*

<sup>8</sup> Auto del 2 de diciembre de 2021. Sección Cuarta del Consejo de Estado. Exp. 25478. C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

<sup>9</sup> Gaceta 523 del 18 de junio de 2009. Senado de la República.



Radicación: 11001-03-27-000-2021-00010-00 (25478)  
Demandante: JUAN CARLOS GOMEZ JARAMILLO  
FALLO

*Hemos dividido las funciones de regulación, inspección, vigilancia y control, entre autoridades tales como el Ministerio de Comunicaciones, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, la Superintendencia de Industria y Comercio y la Superintendencia Financiera”*

De acuerdo con el aparte de los antecedentes legislativos de la ley enunciada, el objetivo de la contribución es financiar el funcionamiento de la CRC, por lo que sus características fiscales hacen que la aplicación de las normas del estatuto tributario en materia procedimental a la contribución de la CRC no contradiga su naturaleza.

Los artículos de la resolución demandados tampoco son violatorios a de los artículos 6<sup>10</sup> y 121<sup>11</sup> de la Constitución Política, debido a que estas normas no obligan a aplicar el código de procedimiento administrativo y por el contrario el legislador permitió a la CRC la remisión a las normas del Estatuto Tributario en relación con la contribución especial y en materia procesal.

En el mismo sentido, no se advierte violación a los artículos 2<sup>12</sup> y 34<sup>13</sup> del CPACA, ya que el legislador no estableció que en relación con la contribución especial de la CRC se aplicara dicho código, por el contrario, permitió a la entidad demandada regular de acuerdo con su consideración el procedimiento, fiscalización, recaudo y sanciones de dicho tributo.

Se aclara, que pese a que el artículo 1 del Estatuto Tributario<sup>14</sup> determina que sus normas aplican a la DIAN no limita a que solo esa entidad puede utilizarlas, como ocurre con la obligatoriedad de las entidades territoriales de aplicar el mencionado estatuto de acuerdo con el artículo 59 de la Ley 788 de 2002<sup>15</sup>, por lo que no existe exclusividad de dicha normativa, como lo alega el demandante.

Ahora, en relación con las normas atitrámite de los artículos 24 de la ley 962 de 2005, artículo 5 del Decreto Ley 19 de 2012 y el artículo 33 del Decreto Ley 2150 de 1995, se advierte que no se contravienen porque las normas del Estatuto Tributario exigen la presentación personal de documentos y otros requisitos formales. No se evidencia

<sup>10</sup> “Artículo 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.”

<sup>11</sup> “Artículo 121. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.”

<sup>12</sup> “Artículo 2. Ámbito de aplicación. Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades. [...]”

<sup>13</sup> “Artículo 34. Procedimiento Administrativo Común y Principal. Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código.”

<sup>14</sup> “Artículo 1: El Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales, es el siguiente: [...]”

<sup>15</sup> “Artículo 59: Procedimiento Tributario Territorial. Los departamentos y municipios aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, para la administración, determinación, discusión, cobro, devolución, régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos por ellos administrados. Así mismo aplicarán el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales. El monto de las sanciones y el término de la aplicación de los procedimientos anteriores, podrán disminuirse y simplificarse acorde con la naturaleza de sus tributos, y teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de los impuestos.”



Radicación: 11001-03-27-000-2021-00010-00 (25478)  
Demandante: JUAN CARLOS GOMEZ JARAMILLO  
FALLO

afectación al debido proceso establecido en los artículos 29 y 86 de la Constitución Política<sup>16</sup>.

De acuerdo con lo expuesto, se negarán las pretensiones de la demanda.

Finalmente, en atención a lo previsto en el artículo 188 del CPACA, no procede la condena en costas, por cuanto en el presente asunto se debate una pretensión de nulidad general, la cual lleva inmersa un interés público.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### F A L L A

**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia

Cópiese, notifíquese y Cúmplase.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada en sesión de la fecha.

*(Firmado electrónicamente)*

**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**  
Presidente

*(Firmado electrónicamente)*

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**  
Ausente con permiso

*(Firmado electrónicamente)*

**MILTON CHAVES GARCÍA**

*(Firmado electrónicamente)*

**WILSON RAMOS GIRÓN**

<sup>16</sup> Sentencia de 11 de febrero de 2014. Sección Cuarta del Consejo de Estado. Exp. 18456. C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.