



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

CONSEJERO PONENTE: WILSON RAMOS GIRÓN

Bogotá D.C., doce (12) de diciembre de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 25000-23-37-000-2020-00282-01 (28755)
Demandante: Fernando Arturo Rubio Fandiño
Demandado: Bogotá D. C., Secretaría Distrital de Hacienda

Temas: Sanción por no declarar. Pérdida de fuerza ejecutoria. Efectos en el tiempo de sentencia de nulidad. Situación jurídica consolidada.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación¹ interpuesto por el demandante contra la sentencia del 28 de septiembre de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, que resolvió (índice 34):

Primero. Negar las pretensiones de la demanda.

Segundo. No se condena en costas a la parte vencida, conforme lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

ANTECEDENTES

Actuación administrativa

Mediante el Oficio 2020EE28044, del 02 de marzo de 2020, el distrito negó la petición del demandante relativa a obtener el reconocimiento de la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos por medio de los cuales le fue impuesta sanción por no haber declarado la sobretasa a la gasolina motor de los períodos diciembre de 2000; enero a marzo y mayo a diciembre del 2001; enero a diciembre del 2002; y enero a agosto del 2003. Contra dicha decisión no se otorgó recurso alguno (índice 5).

Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del CPACA (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011), el demandante formuló las siguientes pretensiones (índice 5):

¹ El expediente entró al despacho sustanciador el 25 de septiembre de 2024 (índice 11. Esta y las demás menciones de «índices» aluden al historial de actuaciones registradas en el repositorio informático Samai).



1.1. Que se declare la nulidad del Acto Administrativo ... 2020EE280044 del 02 de marzo de 2020, por medio del cual ... [el demandado] negó la pérdida de fuerza ejecutoria de las resoluciones RS-IPC-17-1453 del 21 de julio de 2005 y DDI061138 del 18 de agosto de 2006.

1.2. A título de restablecimiento de derecho, le pido que se condene [al demandado] a decretar la pérdida de fuerza ejecutoria de las resoluciones RS-IPC-17-1453 del 21 de julio de 2005 y DDI061138 del 18 de agosto de 2006, de conformidad con la solicitud elevada a través del radicado 2019ER137153.

1.3. Que se condene al pago de gastos y costas derivadas del proceso.

Pretensiones accesorias

2.1. En el evento en que no se decrete la pérdida de fuerza ejecutoria de las resoluciones RS-IPC-17-1453 del 21 de julio de 2005 y DDI061138 del 18 de agosto de 2006, de manera oficiosa, le solicito a su honorable despacho se decrete la nulidad de las resoluciones RS-IPC-17-1453 del 21 de julio de 2005 y DDI061138 del 18 de agosto de 2006.

2.2. Ahora bien, si por parte del despacho se evidencia que no es viable decretar oficiosamente la pérdida de fuerza ejecutoria y tampoco decretar la nulidad de las resoluciones RS-IPC-17-1453 del 21 de julio de 2005 y DDI061138 del 18 de agosto de 2006, le pido que a título de restablecimiento del derecho se declare la inexistencia de las resoluciones RS-IPC-17-1453 del 21 de julio de 2005 y DDI061138 del 18 de agosto de 2006, como medida restaurativa a los derechos e intereses del contribuyente ...

A los anteriores efectos, invocó como normas violadas los artículos 1.º, 2.º, 6.º, 23, 25, 26, 29, 83, 89 a 91, 150, 209, 333, 338, 360, 361 y 362 constitucionales; 119 de la Ley 488 de 1998; 1.º de la Ley 681 de 2001; 61 de la Ley 812 de 2003; 3.º, ordinales 1.º a 3.º, 4.º, 6.º y 8.º, 91 a 93, 95, 97, 98 y 101 del CPACA; 12, 16, 17, 60 y 168 del Decreto 807 de 1993; 12.9, 34-2, 39-1, 60.9 y 168 del Decreto 4299 de 1996; 1.º del Decreto 2653 de 1998; 12.9 y 34-2 del Decreto 362 de 2002; 2.2.1.1.2.2.1.4 del Decreto 1073 de 2015; y la Resolución 31348 de 2015, emitida por el Ministerio de Minas y Energía, bajo el siguiente concepto de violación:

El actor planteó que el acto demandado incurrió en falsa motivación, en violación al debido proceso y en transgresión del artículo 338 constitucional al negar la solicitud de la declaratoria de pérdida de fuerza ejecutoria de la sanción por no declarar que años atrás le fue impuesta. Al respecto, explicó que la autoridad le atribuyó la calidad de sujeto pasivo del impuesto a la sobretasa de la gasolina motor, pese a no ostentar esa condición. Particularmente, explicó que al sancionársele por no declarar el tributo, la Administración lo calificó como expendedor al detal, aun cuando esa denominación no hace parte de los agentes de la cadena de distribución, conforme al artículo 61 de la Ley 812 de 2003 y, además, en realidad desde el año 1995 fue calificado por el Ministerio de Minas y Energía como distribuidor minorista de combustibles líquidos derivados del petróleo, de modo que no era responsable de pagar el tributo cuando no fuere posible acreditar el origen del combustible vendido. En ese sentido, también reprochó el hecho de que en el acto demandado la autoridad no abordó las irregularidades y falencias cometidas al momento de sancionarlo, ni tampoco indicó de forma clara y detallada las pruebas que fundamentaron la conclusión de que era un obligado tributario del impuesto señalado, por lo que estimó que hubo una falta de motivación.

Igualmente, consideró que la normativa no impedía que el sujeto sancionado acudiera ante la autoridad para que reconsiderara la ejecutoriedad de sus actos administrativos, aún en el evento en que el proceso de cobro coactivo que se le adelantaba estuviere suspendido con ocasión del proceso concursal, pues esos dos trámites eran independientes e incluso decididos por distintas jurisdicciones. A su turno, consideró que tampoco procedía desestimarse su solicitud ante la presunta cosa juzgada que sugirió el



demandado al indicarle que judicialmente se había resuelto sobre la legalidad del acto sancionador y del que lo confirmó, pues en esta ocasión los argumentos que se formulan son otros de los manifestados en ese proceso.

Por otra parte, sostuvo que se violó su debido proceso, en la medida en que la sanción impuesta estaría fundada en el ordinal 5 del artículo 60 del Decreto 807 de 1993 que fue anulado en providencia del 18 de agosto de 2011, emitida por el Consejo de Estado, al establecerse que el porcentaje para cuantificar la multa transgredía la ley. Por las razones anotadas, consideró que hubo desviación de poder.

Contestación de la demanda

El demandado se opuso a las pretensiones del demandante (índice 11). Advirtió que los actos administrativos de los cuales se pretende la declaratoria de pérdida de fuerza ejecutoria fueron objeto de control jurisdiccional y su nulidad fue desestimada, por lo cual aseguró que el actor pretende revivir la discusión jurídica. Además, los efectos de la providencia que anuló el ordinal 5 del artículo 60 del Decreto 807 de 1993 fueron hacia futuro y no incidiría en la situación jurídica consolidada del contribuyente. Sin perjuicio de ello, reafirmó las razones por las que procedió a imponer la sanción por no declarar la sobretasa a la gasolina motor, dentro de estas, que tras la causación del impuesto en la enajenación que le hicieron distribuidores mayoristas, el demandante, siendo distribuidor minorista, cambió el destino de consumo que les había indicado a sus vendedores y se comprobó que vendió la gasolina en el distrito, así que esto significó que el distribuidor minorista pasó a ser el obligado tributario ante Bogotá, en vista de que no justificó debidamente la gasolina que expendió en este territorio, conforme al artículo 1 del Decreto 2653 de 1998. Así, consideró que no se incurrió en trasgresión del artículo 338 constitucional, del debido proceso ni hubo falsa motivación, seguido de lo cual reafirmó que el proceso de cobro coactivo fue suspendido con motivo del proceso concursal del actor. Por último, adujo la excepción de cosa juzgada, en vista del pronunciamiento previo que avaló la legalidad del acto sancionador y el que lo confirmó.

Sentencia apelada

El tribunal negó las pretensiones de la demanda (índice 34). Explicó que el demandado fundó la imposición de la sanción en el entonces ordinal 8 del artículo 60 del Decreto 807 de 1993 que posteriormente vino a ser el ordinal 5 de ese dispositivo por modificación que hiciera el Decreto 362 de 2002, para lo cual reconoció que ambos ordinales conservaron idéntica redacción, de tal forma que la anulación que confirmó la Sección Cuarta sobre el ordinal 5 (sentencia del 18 de agosto de 2011, exp. 17833, CP: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez) era extensible al que fue en su momento el ordinal 8. Sin embargo, la decisión judicial cobró ejecutoria en el año 2011, de manera que no tuvo efectos sobre las situaciones jurídicas consolidadas como era el caso de la sanción impuesta al actor en el año 2005 y el acto que la confirmó, emitida en el 2006. Esa sanción y su confirmatoria fueron demandadas y el tribunal en el año 2009 negó la nulidad; providencia que fue confirmada por el Consejo de Estado en el fallo del 30 de agosto de 2012 (exp. 18000, CP: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez) sin contemplar el efecto de la pérdida de fuerza ejecutoria que reclama en el *sub lite*. Si bien era posible tramitar un juicio contra un acto que negó la pérdida de fuerza ejecutoria, lo cierto era que ese análisis no podía contradecir el pronunciamiento de legalidad que recayó sobre los actos que, a su entender, determinaron la obligación tributaria y por eso se trataba de una situación jurídica consolidada, pues cualquier juicio de control jurisdiccional tendría que promoverse a través de una demanda presentada dentro del término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.



Recurso de apelación

El actor apeló la decisión del *a quo* (índice 37). Consideró que sobre la pretensión de nulidad del acto que negó la pérdida de fuerza ejecutoria no obra el fenómeno de cosa juzgada, pues la decisión judicial que recayó sobre el acto sancionador y el que lo confirmó versó sobre una situación jurídica de legalidad distinta, así que no coincide ni el objeto ni la causa en los respectivos medios de control -aseguró que en ese juicio se debatió que sí sufragó la obligación por la cual lo multaron-. Sostuvo que la presente litis se centraría en identificar que fue sancionado equiparándolo con un expendedor al detal cuando este ni siquiera hacía parte de la cadena de distribución de hidrocarburos, esto último sobre lo cual el tribunal no hizo pronunciamiento alguno. Por otra parte, aseguró que también lo controvertido estaría dirigido a que se reconociera que el acto sancionador y el que lo confirmó perdieron fuerza ejecutoria al haber desaparecido los fundamentos de hecho y de derecho, pues la disposición que sustentó la sanción que le fue impuesta fue declarada nula.

Pronunciamientos sobre el recurso

El demandado y el ministerio público guardaron silencio en esta oportunidad (índice 11).

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Problema jurídico

1- Juzga la Sala la legalidad de los actos acusados, atendiendo a los cargos formulados por el actor, en calidad de apelante único, contra la sentencia del *a quo* que negó sus pretensiones. Así, se debe establecer si, como pretende el apelante, procede declarar la pérdida de fuerza ejecutoria de la sanción por no declarar impuesta por el distrito sobre la cual hubo pronunciamiento jurisdiccional, a partir de cuestionamientos de fondo que conducirían a resolver si la multa le endilgó la obligación de declarar a partir de la errada calificación de expendedor al detal, cuando en realidad el Ministerio de Minas y Energía lo calificó como distribuidor minorista. Además, la Sala debe considerar si la eventual pérdida de fuerza ejecutoria ocurriría por el hecho de que el fundamento normativo empleado para cuantificar la multa fue expulsado del ordenamiento jurídico, mediante sentencia del 18 de agosto de 2011, exp. 17833, CP: Carmen Teresa Ortiz De Rodríguez.

Análisis del caso

2- A juicio del demandante, el tribunal encausó el debate como si operara el fenómeno de cosa juzgada sobre el acto que negó la pérdida de fuerza ejecutoria de la sanción impuesta por no declarar la sobretasa a la gasolina motor, pues sobre esa multa y el acto que la confirmó hubo un pronunciamiento jurisdiccional que dictaminó su legalidad. Sin embargo, a su entender, la presente controversia no tendría la misma causa u objeto debatido judicialmente en el proceso contra la sanción impuesta, pues lo discutido en el *sub lite* consistiría en analizar que el acto sancionador perdió fuerza ejecutoria, en tanto que lo equiparó con un expendedor al detal, cuando ni siquiera hacía parte de la cadena de distribución de hidrocarburos e, igualmente, el fundamento normativo empleado (*i.e.* el ordinal 5.º, del artículo 60, del Decreto 807 de 1993) fue anulado por la jurisdicción.

El demandado y el tribunal coincidieron en que no podía reconocerse la pérdida de la fuerza ejecutoria de la sanción por no declarar la sobretasa a la gasolina motor y el acto que la confirmó, pues, aunque era cierto que el ordinal 5.º del artículo 60 del Decreto 807



de 1993 fue declarado nulo mediante providencia ejecutoriada en el año 2011, tal decisión surtiría efectos hacia futuro y no recaería sobre situaciones jurídicas consolidadas, como sería el caso de la multa por no declarar sobre la que hubo control jurisdiccional en el que se dictaminó desestimar las pretensiones de nulidad. Además planteó que cualquier juicio de legalidad tendría que respetar el término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (cuatro meses) para radicar la demanda.

La Sala observa que técnicamente el tribunal no declaró la ocurrencia de cosa juzgada; no obstante se abstuvo de efectuar el estudio de fondo que propuso el demandante sobre el acto sancionador. Negó las súplicas bajo el entendido de que el efecto de nulidad declarado sobre la norma que permitía cuantificar la multa no surtió efectos sobre los actos emitidos contra el actor, pues estos fueron expedidos entre los años 2005 y 2006 y tuvieron control jurisdiccional que desestimó la nulidad pretendida (sentencia del 30 de agosto de 2012, exp. 18000, CP: Carmen Teresa Ortiz De Rodríguez), mientras que la nulidad del ordinal 5.º del artículo 60 del Decreto 807 de 1993 cobró ejecutoria en 2011, así que sus efectos serían hacia futuro y no *ex tunc*.

3- En criterio de esta Sección, el primero de los planteamientos por los cuales el actor sustenta la pérdida de la fuerza ejecutoria de la sanción por no declarar la sobretasa a la gasolina motor de los períodos diciembre del 2000; enero a marzo y mayo a diciembre del 2001; enero a diciembre del 2002; y enero a agosto del 2003, estaría dirigido a un control adicional de legalidad contra ese acto y el que resolvió el recurso de reconsideración que le fue interpuesto. Al efecto, en la sentencia del 30 de agosto de 2012 (exp. 18000, CP: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez), la Sección decidió en última instancia que era legal la resolución sancionadora objeto de la petición de pérdida de fuerza ejecutoria que se analiza en el *sub lite*. En aquel juicio, el actor propuso argumentos de nulidad como lo era la atipicidad de la conducta de omiso, en la medida en que pagó el impuesto referido y que la falta de aviso al distribuidor mayorista del destino de la gasolina no lo sometía a declarar y pagar el tributo; del mismo modo, acusó la violación del principio de legalidad de la sanción, pues no existía normativamente la carga de informar al distribuidor mayorista el destino de la gasolina que revendió y tal conclusión la fundamentó el demandado a partir de la aplicación retroactiva de un concepto distrital. Todos estos reparos fueron desestimados.

En el presente asunto, el actor varía el juicio de legalidad contra la sanción impuesta al sostener que este acto la multó a partir de la errada calificación de expendededor al detal, pese a que esa denominación no hace parte de los agentes de la cadena de distribución y, además, en realidad es un distribuidor minorista de combustibles líquidos derivados del petróleo; no obstante, lo cierto es que dicho reproche que sustentaría sus reparos de falsa motivación, violación del debido proceso y del artículo 338 constitucional provocaría un nuevo juicio de legalidad de la sanción. En ese orden, bajo el ropaje de una solicitud de pérdida de fuerza ejecutoria, el demandante no alega causales de falta de ejecutividad y ejecutoriedad de la sanción previstas en el artículo 91 del CPACA, sino de nulidad de los actos, siendo que sobre este aspecto ya hubo pronunciamiento judicial que hizo tránsito a cosa juzgada, en los términos del artículo 189 del CPACA.

Sumado al anteriormente planteamiento de la Sala que significaría la inobservancia del efecto de cosa juzgada, concuerda esta corporación con el tribunal en que el reproche que formula el demandante quebrantaría las reglas de procedibilidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, porque no es posible que por la vía del juicio contra el acto que niega la pérdida de fuerza ejecutoria se revivan las oportunidades procesales para demandar la nulidad de los actos que le impusieron la sanción por no declarar.



4- Con todo, no puede obviar la Sala que el apelante también sustenta la pérdida de fuerza ejecutoria del acto sancionador y el confirmatorio en que el fundamento normativo que cuantifica la multa fue declarado nulo y tal decisión se confirmó por esta judicatura en sentencia del 18 de agosto de 2011 (exp. 17833, CP: Carmen Teresa Ortiz De Rodríguez).

Sobre este particular, se precisa que la omisión de declarar que fue sancionada por el distrito tuvo ocurrencia entre los años 2000 y 2003, por lo cual el acto de la sanción fundamentó la cuantificación de la multa en el ordinal 8 del artículo 60 del Decreto 807 de 1993, modificado por el Decreto 401 de 1999, que establecía la multa por la omisión en la declaración de la sobretasa a la gasolina y al ACPM en el equivalente al 10% «*del valor de las consignaciones o de los ingresos brutos que figuren en la última declaración presentada, la que fuere superior*». Posteriormente, el artículo 33 del Decreto 362 de 2002 modificó el artículo 60 en el sentido de mudar lo regulado en el entonces ordinal 8 al ordinal 5 de ese dispositivo, así que mantuvo la fijación de la multa en el mismo porcentaje del 10% aplicado sobre la misma información del valor de las consignaciones o ingresos brutos indicados en el último denuncia presentado, el que fuere mayor.

Conforme a lo indicado, bajo el entendido de que la sanción por no declarar la sobretasa de la gasolina conservó el mismo tratamiento jurídico antes y después de la modificación del Decreto 362 de 2002, la Sala advierte que el ordinal 5 del artículo 60 *ibidem* fue declarado nulo y esta decisión fue confirmada por esta corporación en la señalada sentencia del 18 de agosto de 2011 (exp. 17833, CP: Carmen Teresa Ortiz De Rodríguez), la cual dictaminó que la redacción de la multa distrital desatendía el artículo 129 de la Ley 488 de 1998, modificado por el artículo 7 de la Ley 681 de 2001. Al respecto, adujo la Sección que: «*[e]n efecto, la Ley 681 del 2001 estableció la sanción por no declarar en el monto del 30% del total a cargo que figure en la última declaración de la sobretasa y, ante la inexistencia de ésta última, en el 30% del valor de las ventas de gasolina o ACPM realizadas en el mismo período en que ocurre la omisión sancionada... Como se ve, la norma distrital sólo recae sobre uno de los supuestos de tasación que prevé el artículo 7 de la Ley 681 del 2001, esto es, el que atañe a la preexistencia de una declaración a la sobretasa, sobre cuyo total a cargo la ley ordena liquidar el 30% al que asciende la sanción. Ello, por supuesto, no impide que en los casos en que no exista previa declaración o, en términos de la Ley, "última declaración presentada", pueda sancionarse al responsable de la obligación tributaria pues, de acuerdo con el párrafo 2 del referido artículo, es claro que en tales eventos la tasación se haría conforme con los parámetros establecidos en la norma nacional para la segunda de las hipótesis que prevé, se repite, para cuando no existe última declaración (30% de las ventas de gasolina o ACPM realizadas en el mismo periodo objeto de la sanción)*».

Ahora bien, la Sala ha fijado un «*criterio intermedio*» en relación con los efectos de la sentencia que expulsa del ordenamiento jurídico una norma de carácter general, a partir del cual se ha considerado que la decisión anulatoria de un acto general tendrá efectos *ex tunc* o retroactivos frente a las situaciones jurídicas no consolidadas, pero en cambio surtirá efectos *ex nunc* o hacia futuro sobre las que se lograron consolidar. De ese modo, «*La Sala ha precisado que la declaratoria de nulidad de un acto general tiene efectos inmediatos frente a situaciones jurídicas no consolidadas, esto es, aquellas que se debaten o son susceptibles de debatirse ante las autoridades administrativas o ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo al momento de proferirse el fallo de nulidad. Lo anterior, porque cuando se define una situación jurídica particular y concreta, la norma que debía tenerse en cuenta para resolverlo resulta inaplicable por cuanto fue declarada*



nula»² (sentencia del 03 de marzo de 2022, exp. 24658, CP: Milton Chaves García).

4.1- De conformidad con lo anotado, en el caso controvertido, el demandado y el tribunal calificaron la situación jurídica del actor como consolidada, en la medida en que el acto sancionador y el confirmatorio fueron objeto de decisión judicial que negó su anulación, por lo que incluso el tribunal destacó que cualquier otro juicio de legalidad contra esos actos inobservaría la caducidad que operó para ejercitar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la sanción. No obstante, la Sala estima que existe un error al calificarse la situación como consolidada, en la medida en que no está en discusión la legalidad de la resolución que estaría estableciendo la multa, sino su ejecutoria a los efectos meramente del recaudo y cobro de la suma allí contenida, de tal forma que mientras no haya sido satisfecha la deuda con observancia de la norma que se presumía legal no se ha consolidado la situación jurídica.

Al respecto, la pérdida de la fuerza ejecutoria no es un juicio de legalidad, sino de los aspectos de la ejecutividad y, por ende, de la posibilidad que tendría la autoridad de reclamar el cumplimiento de la obligación de hacer, no hacer o de dar, por lo que ante la causación de algunos de los eventos previstos en el artículo 91 del CPACA se conjuraría la ejecución del acto; esto es, su exigibilidad, al margen de que conserve su validez y existencia. De esa forma, mientras el acto no haya sido ejecutado y su cumplimiento no haya sido obtenido mediante la satisfacción del pago de la deuda que establezca el respectivo acto administrativo la situación jurídica no estaría consolidada, pues al desaparecer el fundamento de hecho y de derecho yace su ejecutoria -artículo 91.2 del CPACA-.

4.2- De conformidad con el derecho aplicable, la Sala constata que la Resolución Sanción por no Declarar RS-IPC-17-1453, del 21 de julio de 2005, proferida por el distrito, impuso la multa al demandante por los períodos no declarados de la sobretasa a la gasolina motor de diciembre del 2000; enero a marzo y mayo a diciembre del 2001; enero a diciembre del 2002; y enero a agosto del 2003. En la parte motiva del acto administrativo, el demandado invocó y transcribió el ordinal 8 del artículo 60 del Decreto 807 de 1993 a los efectos de imputarle la conducta de omisión y de anunciarle que cuantificaría la multa del 10% sobre el valor de las consignaciones que efectuó el actor durante dichos períodos; seguido de lo cual, la parte resolutive individualizó la multa por períodos en los que aplicó la fórmula del aludido ordinal. Esta decisión fue confirmada en la Resolución DDI-061138, del 18 de agosto de 2006, al resolver el recurso de reconsideración interpuesto.

Como fue explicado, la redacción del entonces ordinal 8 pasó a ser el ordinal 5 del mismo artículo 60 del Decreto 807 ídem, el cual fue anulado y tal declaratoria fue confirmada por la Sección Cuarta en la providencia del 18 de agosto de 2011 (exp. 17833, CP: Carmen Teresa Ortiz De Rodríguez), de tal forma que cobró firmeza el fallo judicial y sus efectos jurídicos se proyectarían sobre la ejecutoria de la sanción indicada y de la resolución que la confirmó, pues la fuerza para exigirse el pago de la multa desapareció al haber sido expulsado del ordenamiento jurídico el fundamento normativo con que se cuantificó la sanción impuesta. Vale decirse que en el plenario no existe evidencia que el actor satisfizo el monto adeudado y el proceso de cobro no obtuvo el pago de lo debido, pues fue suspendido por el procedimiento concursal que adelantó el demandante.

En consecuencia, el acto que negó la pérdida de fuerza ejecutoria incurrió en la violación del debido proceso que le endilgó el demandante, al desatender la normativa superior

² Cita de cita, sentencia del 23 de octubre de 2014, exp. 20432, CP: Martha Teresa Briceño De Valencia.



aplicable. Prospera el cargo de apelación.

Con motivo de lo estudiado, la Sala revocará la providencia de primera instancia, para que, en su lugar, se acceda a la nulidad pretendida, pero en virtud del artículo 187 del CPACA se establecerá como restablecimiento del derecho declarar que hubo pérdida de fuerza ejecutoria de la sanción y del acto que la confirmó, por lo que la autoridad no podrá ejercitar el cobro de la deuda contenida en dichos actos, sin que sea necesario un pronunciamiento sobre las pretensiones denominadas como accesorias que en realidad obedecen a peticiones subsidiarias.

Conclusión

5- Por lo razonado en precedencia, la Sala fijará como contenido interpretativo de la presente decisión que las sentencias de nulidad de actos generales surtirán efectos sobre situaciones jurídicas no consolidadas, lo cual cubre los eventos en los que la autoridad al momento de la providencia de nulidad simple no ha obtenido el pago de las deudas contenidas en resoluciones administrativas particulares fundadas en la norma expulsada del ordenamiento jurídico. Lo anterior, por cuanto al desaparecer el sustento de hecho o de derecho de los actos, estos perderán su fuerza ejecutoria, conforme al ordinal 2 del artículo 91 del CPACA, situación que no atañe a un aspecto de la legalidad del acto, sino de su exigibilidad.

Costas

6- Acatando al criterio fijado por la Sección sobre el alcance del artículo 365.8 del CGP, la Sala se abstendrá de condenar en costas en segunda instancia.

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

FALLA

1. **Revocar** la sentencia apelada. En su lugar se dispone:

*Primero. **Declarar** la nulidad del Oficio 2020EE28044, del 02 de marzo de 2020.*

*Segundo: A título de restablecimiento del derecho, **declarar** que perdió fuerza ejecutoria la Resolución RS-IPC-17-1453, del 21 de julio de 2005, por medio de la cual se sancionó al actor por no declarar la sobretasa gasolina motor de los períodos diciembre del 2000; enero a marzo y mayo a diciembre del 2001; enero a diciembre del 2002; y enero a agosto del 2003. Igualmente, declarar que perdió fuerza ejecutoria la Resolución DDI-061138, del 18 de agosto de 2006, que confirmó la multa. En consecuencia, la autoridad no podrá ejercitar el cobro de las sumas establecidas por concepto de la sanción impuesta.*

2. Sin condena en costas en ambas instancias.

3. Por Secretaría, modificar la identificación del demandado en la carátula y en Samai, de acuerdo con la forma establecida en el acápite introductorio de la presente providencia.



Cópiese, notifíquese, comuníquese. Devuélvase al tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN
Presidente

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA
Salvamento de voto

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)
JULIO ROBERTO PIZA
Conjuez

Este documento fue firmado electrónicamente. La validez e integridad pueden comprobarse acudiendo a la siguiente dirección electrónica:
<https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>