



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

**CONSEJERO PONENTE: WILSON RAMOS GIRÓN**

Bogotá, D.C., trece (13) de abril de dos mil veintiséis (2026)

**Referencia:** Nulidad simple con suspensión provisional  
**Expediente:** 11001-03-27-000-2025-00080-00 (30404)  
**Demandantes:** Javier Blel Bitar  
**Demandada:** Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)  
**Normas acusadas:** Numeral 1.2.8. del Concepto Unificado del Impuesto Sobre las Ventas No. 01 del 25 de junio de 2003

**Asunto: Auto que resuelve medida cautelar de suspensión provisional**

La sala unitaria resuelve la medida cautelar de suspensión provisional solicitada por Javier Blel Bitar.

**ANTECEDENTES**

El señor Javier Blel Bitar presentó demanda de nulidad simple contra el numeral 1.2.8. del Concepto Unificado del Impuesto Sobre las Ventas No. 01 del 25 de junio de 2003, proferido por el jefe de la oficina jurídica de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). La norma acusada dispone (se subraya el aparte discutido):

«1.2.8. INCORPORACIÓN DE BIENES MUEBLES A INMUEBLES (...)

Con la modificación efectuada a este literal por el artículo 50 de la Ley 488 de 1998, constituye hecho generador del Impuesto sobre las ventas, la obtención de un bien excluido resultante de la incorporación o transformación de un bien gravado, siempre que quien realice la incorporación o la transformación haya producido, elaborado, construido o procesado el bien gravado objeto de transformación o incorporación.

Además de lo señalado, es necesario precisar que para que se configure este hecho generador del impuesto como constitutivo de venta, se requiere que la transformación o incorporación del bien gravado en bien excluido sea producto de la intervención del hombre, directamente o a través de algún proceso (...).

La parte demandante invocó como vulnerados los artículos 83, 189-25, 338 y 363 de la Constitución Política y 421, literal c) del Estatuto Tributario.

El actor sostuvo que el aparte del concepto acusado desconoció el principio de legalidad en materia tributaria (artículo 338 de la CP), porque la DIAN se extralimitó en la interpretación de las disposiciones del Estatuto Tributario que regulan el hecho generador del impuesto sobre las ventas (IVA).

Precisó que el Congreso de la República es el órgano facultado para expedir las normas que fijan los elementos de la obligación tributaria (sujetos activo y pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa) y las autoridades administrativas no pueden modificarlos al ejercer las funciones doctrinarias y de interpretación.

Manifestó que el concepto demandado considera venta para efectos del IVA «la transformación de bienes gravados en excluidos», pero esa posición es contraria al literal c) del



artículo 421 del ET, según el cual, es venta «la transformación de bienes gravados en bienes no gravados».

Sostuvo que, mientras el Estatuto Tributario únicamente menciona la «transformación», el acto demandado adicionó el proceso de «incorporación», expresiones con alcances distintos que amplían de manera no autorizada el hecho generador.

Se refirió a la categoría de los bienes en relación con el IVA (gravados, exentos, excluidos y no gravados); a la repercusión de la clasificación en el sujeto que cumple las obligaciones formales y sustanciales, y a los efectos económicos que produce frente al mismo impuesto (descontable) y a otros como el de renta (costo), para señalar que la norma demandada impone cargas desproporcionadas a los contribuyentes que transforman bienes gravados en excluidos, pues deben asumir un impuesto por un hecho que no se considera venta para efectos fiscales.

### **Solicitud de suspensión provisional**

Sostuvo que de no decretarse la medida cautelar y, en caso de accederse a las pretensiones de la demanda, la decisión sería inocua porque los contribuyentes ya soportaron las cargas económicas adicionales por la interpretación equivocada de la DIAN.

Advirtió que la confrontación del aparte demandado con el literal c) del artículo 421 del ET, evidencia que la DIAN introdujo elementos adicionales al concepto de «venta» para efectos del IVA, pues la norma nacional establece que es la transformación de bienes gravados en «bienes no gravados», mientras que la autoridad tributaria estima que es la transformación en «bien excluido». Esa circunstancia demuestra una contradicción manifiesta, ostensible y palmaria que da lugar a la suspensión provisional de la norma acusada.

### **Traslado de la medida cautelar**

Mediante auto del 23 de septiembre de 2025, el despacho sustanciador corrió traslado de la solicitud de suspensión provisional.

### **Oposición**

La DIAN<sup>1</sup> se opuso a la suspensión provisional porque la solicitud no cumple con los requisitos establecidos en la ley, pues de la simple confrontación del acto demandado con las normas superiores invocadas, no se evidencia una clara violación de las normas demandadas ni demostró sumariamente que no suspender los actos conllevaría un perjuicio irremediable.

Resaltó que el numeral demandado ha estado vigente desde 2003 sin que se hayan suscitado fallos de ilegalidad ni medidas de suspensión en controles previos. Señaló que la suspensión provisional podría generar perjuicios dado que crearía incertidumbre en la determinación del impuesto en los casos descritos en el literal c) del artículo 421 del ET.

---

<sup>1</sup> Se tendrá en cuenta como oposición a la medida cautelar el documento presentado por la abogada Carolina Delgado Esguerra a quien la subdirectora de Representación Externa de la DIAN le confirió poder. No ocurre lo mismo con el memorial radicado por el abogado Camilo Andrés Perilla López, pues el mandato que allegó no lo confirió el funcionario de la DIAN facultado para otorgar poder (Índices 20 y 22 de Samai).



## CONSIDERACIONES

1. De conformidad con los artículos 125 y 233 del CPACA, corresponde al magistrado ponente resolver la solicitud de suspensión provisional.

Enseguida, el despacho verificará si la solicitud de suspensión provisional cumple los requisitos de los artículos 229 y siguientes del CPACA.

2. De conformidad con el artículo 229 CPACA, el propósito de las medidas cautelares es proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia para así evitar que el transcurso del tiempo produzca perjuicios de reparación imposible o difícil y, de paso, se afecte la justicia de la sentencia.

Las medidas cautelares son una manifestación del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, pues la duración excesiva del proceso no puede afectar a quien decidió acudir ante el juez para formular la pretensión y, por ende, son instrumentos expeditos para asegurar el derecho en discusión, mediante una decisión provisional.

Por ejemplo, la suspensión provisional tiene por objeto que los actos administrativos y reglamentos dejen de producir efectos temporalmente, cuando, prima facie, el juez advierte un caso de violación de las normas invocadas en la demanda. En el caso de los reglamentos, la suspensión provisional surge apropiada para que no se apliquen las normas generales, impersonales y abstractas, que, en ejercicio de la potestad reglamentaria, ha expedido el ejecutivo para la correcta y cumplida ejecución de la ley.

El artículo 231 *ibídem* prevé que en el proceso de nulidad simple es procedente la suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto demandado, cuando la ilegalidad surja: (i) de la confrontación con las normas superiores invocadas o (ii) del estudio de las pruebas aportadas con la solicitud.

3. El demandante justifica la procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de la norma acusada, porque, a su juicio, es evidente la contradicción entre ésta y el literal c) del artículo 421 del ET. En concreto, señala que la DIAN introdujo elementos adicionales al concepto de «venta» para efectos del IVA, pues la norma nacional establece que es la transformación de bienes gravados en «bienes no gravados», mientras que la autoridad tributaria estima que es la transformación de aquellos en «bien excluido».

Para resolver, se tiene que los apartes demandados del numeral 1.2.8. del Concepto Unificado del Impuesto Sobre las Ventas No. 01 del 25 de junio de 2003 y la norma citada como vulnerada en el escrito de demanda, disponen:

ACTO ACUSADO	NORMA VIOLADA
Concepto Unificado del Impuesto Sobre las Ventas No. 01 del 25 de junio de 2003	Estatuto Tributario
«1.2.8. INCORPORACIÓN DE BIENES MUEBLES A INMUEBLES (...)  Con la modificación efectuada a este literal por el artículo 50 de la Ley 488 de 1998, constituye hecho generador del Impuesto sobre las ventas, <u>la obtención de un bien excluido resultante de la incorporación o transformación de un bien</u>	«Artículo 421. Hechos que se consideran venta. Para los efectos del presente libro, se consideran ventas:  (...)  c) Las incorporaciones de bienes corporales muebles a inmuebles, o a servicios no gravados,



<p><u>gravado</u>, siempre que quien realice la incorporación o la transformación haya producido, elaborado, construido o procesado el bien gravado objeto de transformación o incorporación.</p> <p>Además de lo señalado, es necesario precisar que para que se configure este hecho generador del impuesto como constitutivo de venta, se requiere que la transformación o incorporación del bien gravado <u>en bien excluido</u> sea producto de la intervención del hombre, directamente o a través de algún proceso (...).</p>	<p>así como <u>la transformación de bienes gravados en bienes no gravados</u>, cuando tales bienes hayan sido creados, construidos, fabricados, elaborados, procesados, por quien efectúa la incorporación o transformación (...).</p>
--	--

Tras verificar el contenido del acto acusado y confrontarlo con la norma invocada como vulnerada, el despacho considera que, en el presente caso, no están cumplidos los requisitos para la suspensión provisional de los efectos del acto demandado, pues no se advierte la violación evidente de las normas invocadas. Es decir, de la simple confrontación del acto con las normas superiores, no surge la infracción manifiesta a que alude el demandante.

Al contrario, se requiere un estudio y análisis pormenorizado del asunto, a fin de establecer si le asiste o no razón al demandante en cuanto a que la Dian extralimito sus facultades al interpretar de manera amplia el hecho generador del impuesto sobre las ventas en relación con la transformación de bienes, lo cual, a su juicio podría resultar en la imposición de cargas tributarias adicionales e inequitativas para los contribuyentes.

Por último, si bien la decisión de la suspensión provisional no implica prejuzgamiento, lo cierto es que tampoco es el escenario de anticipar el control definitivo de legalidad de las normas demandadas.

En mérito de lo expuesto, la sala unitaria

## RESUELVE

- 1. Denegar** la suspensión provisional del acto acusado, por las razones explicadas.
- 2. Reconocer** personería para actuar como apoderada de la DIAN a la abogada Carolina Delgado Esguerra de conformidad con el poder aportado al cuaderno de medidas cautelares (Índice 22 de Samai).

**Notifíquese y cúmplase**

*(Firmado electrónicamente)*  
**WILSON RAMOS GIRÓN**

La validez e integridad de este documento puede comprobarse acudiendo a la siguiente dirección electrónica:  
<https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador.aspx>