



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

**CONSEJERO PONENTE: WILSON RAMOS GIRÓN**

**Bogotá D.C., cinco (05) de diciembre de dos mil veinticuatro (2024)**

**Referencia:** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Radicación:** 25000-23-37-000-2020-00174-02 (27841)  
**Demandante:** Camila Andrea Méndez Barba  
**Demandado:** UGPP

**Temas:** Control judicial de los actos de revocatoria directa. Sentencia de unificación.

**SENTENCIA DE UNIFICACIÓN CE-SUJ-4-005**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia del 20 de abril de 2023<sup>1</sup>, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, que resolvió (índice 28):

Primero: Negar la pretensión de nulidad propuesta en contra de la Resolución RDC-2019-02183, del 25 de octubre de 2019, por la cual se resolvió la solicitud de revocatoria directa interpuesta por la demandante en contra de la Liquidación Oficial RDO-2017-00867, del 25 de mayo de 2017, a través de la cual la UGPP determinó los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral a cargo de la actora para los periodos de enero a diciembre del año 2014, por las razones que fueron expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo: No se condena en costas, por no encontrarse demostradas.

**ANTECEDENTES**

**Actuación administrativa**

Con la Liquidación Oficial RDO-201-00867, del 25 de mayo de 2017, la demandada determinó los aportes a pensión y salud a cargo de la demandante para los periodos de 2014 y la sancionó por omisión. El 05 de octubre de 2018, la actora le pidió revocar esa decisión por considerar que era contraria a la Constitución y la ley. Al respecto, la demandada profirió la Resolución RDC-2019-02183, del 25 de octubre del 2019, por medio de la cual modificó la liquidación oficial para excluir los aportes de los meses de enero y febrero y la sanción por omisión de estos. Para los demás periodos, confirmó la liquidación oficial de las cotizaciones y la respectiva multa (índice 18).

**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), la actora formuló las siguientes pretensiones (f. 3):

<sup>1</sup> El expediente entró al despacho sustanciador el 07 de julio de 2023 (índice 3. Esta y las demás menciones de «índices» aluden al historial de actuaciones registradas en el repositorio informático Samai).



Primera: Declarar la nulidad de la Resolución RDC-2019-02183, del 25 de octubre de 2019, por medio de la cual se resolvió la solicitud de revocatoria directa de la Resolución RDO-2017-00867, del 25 de mayo de 2017.

Segunda: Como consecuencia de la anterior declaración, ordenar dejar la resolución sin efectos jurídicos.

Tercera: Que en caso de no tener en cuenta las anteriores solicitudes, de forma subsidiaria y conforme a la aplicación recta de la ley y la justicia, se coteje la información de forma correcta y realice las respectivas correcciones conforme a la información reportada, ajustando los valores del ingreso base de cotización (IBC) según los ingresos realmente devengados en el año 2014 y, consecencialmente, se elimine la sanción de omisión.

A los anteriores efectos, invocó como normas vulneradas a los artículos 2.º, 6.º, y 29 de la Constitución; 137 del CPACA; y 179 de la Ley 1607 de 2012, bajo el siguiente concepto de violación (ff. 4 a 22):

Sostuvo que el acto demandado fue proferido con violación de las normas en las que debía fundarse al desconocer que, para los periodos de 2014, no estaba previsto en la ley el IBC (ingreso base de cotización) de los aportes a pensión y salud a cargo de los trabajadores independientes por cuenta propia (como los rentistas de capital). Al efecto, explicó que la base gravable de esas cotizaciones estaba sujeta a la reglamentación de un sistema de presunción de ingresos, de manera que la omisión por parte del gobierno impidió la liquidación de los aportes debatidos, hasta el 09 de junio de 2015, cuando entró en vigor del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015.

Argumentó que incluso si se juzgase que el IBC de las cotizaciones eran los ingresos efectivamente recibidos, su contraparte incurrió en falsa motivación, pues tuvo en cuenta los ingresos declarados en el impuesto sobre la renta del año gravable 2014, pero omitió valorar los costos y deducciones autoliquidados. También porque desconoció los meses en los que se percibieron los ingresos. Al respecto, precisó que en el mes de marzo se causaron las cotizaciones sobre los ingresos por dividendos, cesión de cartera y venta de acciones, y en los meses de junio y agosto a diciembre los aportes por la remuneración de los servicios de transporte y asesoría. En cambio, alegó que en los meses de enero, febrero, abril, mayo y julio no estaba obligada a realizar aportes, pues no obtuvo ingresos.

Por último, pidió la devolución de los aportes que pagó con ocasión del acto demandado, conforme a lo ordenado por el artículo 311 de la Ley 1819 de 2016.

### **Contestación de la demanda**

La demandada se opuso a las pretensiones de la actora (índice 18). Explicó que para los periodos de la litis, los trabajadores independientes por cuenta propia con capacidad de pago estaban obligados a realizar aportes a pensión y salud por mandato de los artículos 19 y 157 de la Ley 100 de 1993 y que la base gravable de esas cotizaciones fue prevista en el artículo 19 *ibidem* y su norma reglamentaria (*i.e.* el Decreto 510 de 2003), como los ingresos efectivamente percibidos, por lo que, en su criterio, no se configuraba la laguna normativa alegada por su contraparte.

Señaló que, para la liquidación de los aportes, el artículo 33 de la Ley 1438 de 2011 previó una presunción según la cual los declarantes del impuesto sobre la renta tenían capacidad para realizarlos y el IBC debía ser acorde a los ingresos declarados para el año gravable respectivo. Por ende, sostuvo que, en los casos que la demandante omitió probar el periodo en que percibió los ingresos, procedía mensualizar los declarados en el impuesto sobre la renta. Puntualizó que los ingresos por dividendos debían



mensualizarse entre los meses que van de marzo a diciembre, porque la demandante se limitó a probar que en el mes de marzo fueron decretados, pero omitió demostrar los periodos del pago. También aseguró que para acceder a la revocatoria directa parcial de la liquidación oficial de los aportes, admitió las erogaciones que la actora soportó con facturas que cumplieran los requisitos legales, pero descartó la liquidación privada del impuesto sobre la renta como medio de prueba de estas debido a que las expensas requerían comprobaciones especiales para establecer que cumplieran con los requisitos de causalidad, necesidad y proporcionalidad ordenados en el artículo 107 del ET (Estatuto Tributario), aplicable por remisión del artículo 1.º del Decreto 510 de 2003.

Finalmente, advirtió que informaría la existencia del proceso a las administradoras de los aportes de la litis, a efectos de que provisionaran los recursos que sería del caso devolver si prosperan las pretensiones de la demanda.

### **Sentencia apelada**

El tribunal negó las pretensiones de la demanda sin condenar en costas (índice 28). Negó la infracción normativa alegada porque consideró que para los periodos de la litis, la base gravable de los aportes al SSSI (Sistema de Seguridad Social Integral) de los trabajadores independientes por cuenta propia eran los ingresos efectivamente percibidos menos los costos y gastos que cumplieran los requisitos del artículo 107 del ET, pues así lo preveían los artículos 19 y 204 de la Ley 100 de 1993 reglamentados por los artículos 1.º y 3.º del Decreto 510 de 2003.

Juzgó que en el acto demandado se valoraron en debida forma las pruebas que aportó la demandante, pues se determinó la obligación tributaria a su cargo atendiendo a los periodos en que obtuvo los ingresos, los cuales se aminoraron con las expensas debidamente acreditadas. Al efecto, explicó que en la liquidación oficial, la Administración determinó el IBC a partir de la mensualización de los ingresos declarados por la actora en el impuesto sobre la renta hasta el límite de 25 SMLMV. Pero en el acto de revocatoria directa decidió que la demandante no estaba obligada a hacer los aportes de enero y febrero, debido a que en esos meses obtuvo ingresos inferiores a un SMLMV, y para los demás periodos estableció la base gravable con los ingresos mensualizados porque la actora omitió probar la fecha de pago de los dividendos decretados en el mes de marzo, omisión probatoria que no subsanó en el proceso. Además, la Administración admitió los costos y gastos que demostró con los medios probatorios allegados, rechazando solo el importe de una factura que estaba duplicada.

### **Recurso de apelación**

La demandante apeló la decisión del tribunal (índice 31), para lo cual insistió en que el acto demandado fue proferido con infracción de las normas en las que debía fundarse porque, para los periodos en cuestión, no estaba previsto en la ley el IBC de los aportes a pensión y salud a cargo de los trabajadores independientes por cuenta propia, en la medida en que se sujetó a la adopción de un sistema de presunción de ingresos que se reguló con la expedición del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015. Agregó que aunque el artículo 33 de la Ley 1438 de 2011 asoció el IBC de las contribuciones a los rubros declarados en el impuesto sobre la renta, omitió indicar si debía atenderse a los ingresos brutos o a la renta líquida. Por ende, defendió que esa liquidación privada también acreditaba los costos y gastos en los que incurrió en el desarrollo de su actividad económica, no únicamente los ingresos como lo consideró su contraparte y el tribunal. De otra parte, reiteró que la demandada valoró en forma indebida las pruebas aportadas, las cuales demostraban los meses en los que efectivamente recibió los ingresos.



Por último, planteó un nuevo argumento consistente en que su contraparte violó su derecho a la igualdad, pues en otros casos reconoció idoneidad probatoria a los mismos medios de prueba que ella aportó para acreditar los periodos en los que percibió los ingresos. Prescindió del cargo sobre el reintegro de los aportes que supuestamente pagó con ocasión de los actos acusados.

### **Pronunciamientos finales**

La demandada y el ministerio público guardaron silencio.

## **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **Problema jurídico**

1- Sería del caso atender los cuestionamientos formulados por la demandante, en calidad de apelante única, contra la sentencia de primera instancia que negó sus pretensiones sin condenarla en costas. Pero la Sala advierte que previamente deberá decidir sobre la procedibilidad del control judicial, en tanto el acto acusado corresponde a aquel por medio del cual la demandada resolvió una solicitud de revocatoria directa presentada por la actora respecto a la liquidación oficial de los aportes a pensión y salud a su cargo para los periodos del año 2014.

### **Análisis del caso concreto**

2- En torno a la revocatoria directa, el artículo 93 del CPACA prevé que los actos administrativos *«deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte»* cuando: (i) sea manifiesta su oposición a la Constitución o a la ley; (ii) no estén conformes o atenten contra el interés público o social; o (iii) causen agravio injustificado a una persona. Sobre la primera causal referida, el artículo 94 *ibidem* excluye la revocatoria directa a solicitud de parte en los casos que el peticionario interpuso los recursos procedentes o en aquellos en los que operó la caducidad para su control judicial. En línea con ello, el artículo 737 del ET, aplicable al procedimiento de gestión de los aportes al SPS (Sistema de Protección Social) por disposición expresa del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, establece que *«solo procederá la revocatoria directa prevista en el Código Contencioso Administrativo, cuando el contribuyente no hubiere interpuesto los recursos por la vía gubernativa»*.

En el juicio de constitucionalidad efectuado en la sentencia C-742 de 1999 respecto a esa misma limitación que estaba prevista en el artículo del 70 del CCA (Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984), la Corte Constitucional estableció que la revocatoria directa tiene como propósito *«dar a la autoridad la oportunidad de corregir lo actuado por ella misma, inclusive de oficio, ya no con fundamento en consideraciones relativas al interés particular del recurrente sino por una causa de interés general que consiste en la recuperación del imperio de la legalidad o en la reparación de un daño público»*. En esa medida, concluyó que al excluir su procedencia en los casos que se interponen los recursos *«no se le resta posibilidad alguna [al administrado], pues dentro de esa etapa ha tenido plena ocasión de exponer sus argumentos sobre la constitucionalidad o ilegalidad del acto, y también sobre sus derechos fundamentales, o los de otros, si los estima quebrantados o sometidos a amenaza. Por tanto, en este procedimiento administrativo la Administración tiene la oportunidad de examinar su actuación, para proceder a modificarla, aclararla o revocarla, según el caso»*. Entonces,



para la Corte, *«las partes pueden optar por pedir la revocación de los actos administrativos o ejercer los recursos en la vía gubernativa ... Pero resulta claro que si ya se ejercieron los recursos no puede pedirse después la revocación del acto administrativo en cuestión pues precisamente se supone que es allí, en la vía gubernativa, donde se debió solicitar no solo la aclaración o modificación de un acto administrativo sino también su revocación».*

3- Frente a los efectos de la petición de revocación de un acto y de su decisión, el artículo 96 del CPACA prevé que no *«revivirán los términos legales para demandar el acto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo».* Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-339 de 1996<sup>2</sup> explicó que esa previsión *«evita que la institución de la revocatoria directa se convierta en un instrumento que permita mantener indefinidamente las posibilidades de reclamación ordinarias mediante las acciones judiciales».* Esto porque para la Corte la revocatoria directa:

No puede servir para revivir una vía gubernativa ya surtida o agotada ... lo contrario configuraría un posible desconocimiento a la ley que señala los términos de caducidad de las acciones contencioso administrativas y su riguroso deber de cumplimiento; además, la revocatoria directa asegura un instrumento gubernativo para obtener en cualquier tiempo el restablecimiento del derecho conculcado y que la Administración mantenga la vigencia y el vigor el ordenamiento jurídico; en consecuencia, no es una opción de agotamiento de la vía gubernativa en el sentido procesal del término y su utilización no comporta la posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, puesto que mediante esta vía el particular no pueden retrotraer los efectos de los actos administrativos ni de la vía gubernativa.

Siguiendo ese lineamiento, en la sentencia C-835 de 2003, la Corte Constitucional puntualizó que la revocatoria directa es *«incompatible con la vía gubernativa y con el silencio administrativo».* Además, que puede solicitarse *«en cualquier tiempo<sup>3</sup>, inclusive en relación con actos en firme, con la subsiguiente ruptura del carácter ejecutivo y ejecutorio del acto administrativo».* En consecuencia, para la Corte *«la decisión que se adopte en relación con la revocatoria directa no es demandable ante el Contencioso Administrativo».*

4- Sobre el particular, mediante providencia del 16 de agosto de 1991 (exp. 3684, CP: Guillermo Chahin Lizcano) esta Sección puntualizó que la prohibición de que la solicitud de revocatoria directa o su decisión revivan términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso-administrativas, o den lugar a la aplicación del silencio administrativo está al servicio de la seguridad jurídica y de los términos para el control judicial de las actuaciones administrativas. En línea con lo cual, la Sección Primera de esta Corporación mediante auto del 03 de diciembre de 1993 (exp. 2640, CP: Miguel González Rodríguez) señaló que *«contra las decisiones que ponen fin a una actuación administrativa el interesado tiene dos opciones: acudir a la vía jurisdiccional si en tratándose de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se dan los presupuestos para su ejercicio o solicitar la revocatoria directa».* En este último caso, *«el acto que la resuelve no tiene control jurisdiccional, ya que sería un mecanismo para desconocer una decisión inicial ejecutoriada contra la que no se agotó la vía gubernativa y frente a la cual muy seguramente ya había operado el fenómeno de la caducidad».* Aunque reconoce que sería procedente cuando se modifica total o parcialmente el acto

<sup>2</sup> En esa oportunidad, la Corte estudió la constitucionalidad de la misma disposición que estaba previsto en el artículo 72 del CCA cuyo texto era el siguiente: *«ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo».*

<sup>3</sup> En materia de impuestos nacionales el Estatuto Tributario prevé en su artículo 737: *«El término para ejercitar la revocatoria directa será de dos (2) años a partir de la ejecutoria del correspondiente acto administrativo».* Actualizándose así el carácter subsidiario y supletorio del CCA.



inicial y tal decisión se adopta en contravención a la ley

Como cuando, por ejemplo, quien solicita la revocatoria directa es un tercero y al titular del derecho revocado no se le cita a la actuación administrativa que surge en el trámite de la revocatoria; o cuando el interesado hace la petición y no se tiene en cuenta a un tercero que podría resultar afectado; o cuando la modificación parcial o total que operó en el acto que resolvió la revocatoria reconoce el derecho que reclama el titular, pero sin ajustarse a la ley en tal reconocimiento.

Así porque en estos eventos *«se está en presencia de un nuevo pronunciamiento, no contemplado en el acto revocado y sería inconcebible sostener que derechos reconocidos a través de ... la revocatoria directa escaparan del control contencioso administrativo»*. Ese juicio fue reiterado por esta Sección, entre otras<sup>4</sup>, en sentencia del 01 de octubre de 2009 (exp. 17218, CP: Héctor J. Romero Díaz) en la que indicó que es posible demandar los actos que deciden peticiones de revocatoria directa *«cuando los mismos incluyan situaciones nuevas de carácter particular y concreto en relación con los actos objeto de dicho recurso extraordinario»*, por lo mismo, aclaró que no sería demandable el acto que decide la revocatoria cuando *«no creó, modificó o extinguió para el administrado una situación jurídica distinta a la surgida como consecuencia [del acto objeto de la revocación]»*. También en la sentencia del 04 de agosto de 2011 (exp. 17520, CP: William Giraldo Giraldo) la Sección insistió en *«la viabilidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa para discutir la legalidad de las resoluciones que resuelven las revocatorias directas, cuando en estos actos se presenten nuevos hechos»* y puntualizó que *«las “situaciones nuevas” deben corresponder a hechos generadores de situaciones de carácter particular y concreto, contra los cuales procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Pero frente al acto administrativo inicial, que se encuentre ejecutoriado, no procede ninguna acción. Y el acto que resuelve la revocatoria directa no es susceptible, por regla general, de las acciones contenciosas administrativas»*.

5- Aplicando esos criterios de decisión, recientemente, mediante auto del 04 de abril de 2024 (exp. 28326, CP: Myriam Stella Gutiérrez Argüello), la Sala rechazó la demanda interpuesta contra un acto que negó la revocación de la resolución mediante la que se asignó una contribución de valorización a una sociedad, pues consideró que *«la presentación de la solicitud de revocatoria directa no es asimilable a la de un recurso y, por lo tanto, no agota la vía gubernativa»*. También con auto del 20 de septiembre de 2024 (exp. 27965, CP: Milton Chaves García) rechazó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta contra un acto de revocación parcial de los actos definitivos expedidos por una entidad territorial a efectos de aforar el impuesto de industria y comercio a cargo de un contribuyente, bajo la consideración de que la revocatoria directa no ofrece una manera de agotar la sede administrativa y, por lo tanto, no reemplaza esta exigencia cuyo incumplimiento excluye el control jurisdiccional sobre las decisiones que se adoptaron en los actos iniciales.

En contraste, por medio del auto del 23 de septiembre de 2021 (índice 2)<sup>5</sup>, proferido en el presente proceso, se le ordenó al tribunal proveer sobre la admisión de la demanda, por considerar que:

El acto administrativo que resolvió la solicitud de revocatoria directa estableció una nueva situación jurídica para la demandante, acto que, en todo caso, siguió siendo desfavorable para sus intereses.

<sup>4</sup> Reiterada en las sentencias del 11 de junio de 2014 y del 25 de octubre de 2017 (exps. 19274 y 20566, CP: Jorge Octavio Ramírez Ramírez). Ese mismo razonamiento puede consultarse en las sentencias del 30 de marzo de 2016 (exp. 21841 CP: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez), 02 de agosto de 2007 (exp. 15356, CP: Ligia López Díaz), 24 de abril de 20169 (exp. 19861, CP: Milton Chaves García).

<sup>5</sup> Decisión similar a la que se adoptó mediante auto del 10 de noviembre de 2022, (exp. 26539, CP: Stella Jeannette Carvajal) y en las sentencias del 07 y 15 de marzo de 2024 (exps. 27033 y 27890, CP: Myriam Stella Gutiérrez Argüello) que se decidió sobre la legalidad de un acto por medio del cual se revocó parcialmente una liquidación oficial de aportes.



Es decir, la modificación de la liquidación oficial (en el sentido de reducir la obligación a cargo y la sanción impuesta), en realidad, corresponde a una revocatoria directa parcial y, por ende, la afectada por la decisión de la administración quedó habilitada para promover la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

6- Dada esa disparidad entre los pronunciamientos judiciales acerca de los casos en los que procede el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para discutir la legalidad de los actos administrativos que deciden, de oficio o a petición de parte, sobre la revocatoria directa de los otros actos administrativos, la Sala observa la necesidad de precisar que para establecer si el acto de revocación directa constituye «*situaciones nuevas*» para el administrado que habiliten su control jurisdiccional, debe analizarse el acto en su integridad, *i.e.* la parte motiva y su resolutoria, pues no de otro modo podría establecerse si corresponde a una decisión administrativa novedosa que sea pasible de control judicial o si, en cambio, se trata de la misma decisión que está en firme y frente a la cual no procedería el control de legalidad por esta judicatura, puesto que se infringirían presupuestos que son de orden público como el agotamiento de la sede administrativa y el plazo de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

En ese sentido, en principio, el acto administrativo que decide sobre la revocatoria directa de otro acto no es pasible de control judicial. Pero se habilita el control de legalidad por la jurisdicción contencioso-administrativa cuando la motivación del acto de revocación se refiere a «*situaciones nuevas*» que se concretan en hechos o planteamientos distintos a los formulados en el acto inicial y que llevan a modificar la situación jurídica del administrado por su revocación total o parcial, en este caso el estudio de legalidad procede solo en aquello que resulta ser novedoso respecto del acto objeto de la revocatoria; así porque en lo demás, ese acto administrativo no puede ser revisado ya que está debidamente ejecutoriado y su revisión implicaría una transgresión del artículo 96 del CPACA que prohíbe que la petición y la decisión de la revocatoria directa revivan los plazos para demandar una decisión administrativa que está en firme y frente a la que no se agotaron los recursos ordinarios para culminar la sede administrativa y, consecuentemente, habilitar su control judicial por esta judicatura.

7- Por consiguiente, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales como tribunal supremo de la Jurisdicción de lo Contencioso–Administrativo y con fundamento en los artículos 270 y 271 del CPACA y 14, ordinal 2.º, del Reglamento Interno de esta corporación (Acuerdo nro. 080 de 2019), la Sección Cuarta del Consejo de Estado profiere sentencia de unificación jurisprudencial sobre la procedibilidad del control jurisdiccional de actos administrativos que deciden, de oficio o a petición de parte, sobre la revocatoria directa de los otros actos administrativos. Consecuentemente, se establecen las siguientes reglas de unificación jurisprudencial:

*1. Los actos administrativos que decidan, de oficio o solicitud de parte, sobre la revocatoria directa de otros actos administrativos no son pasibles de control judicial.*

*2. Se exceptúan de la regla anterior los actos de revocación que incluyan situaciones nuevas respecto del actos iniciales, siempre que lleven a modificarlos total o parcialmente, caso en el cual serán susceptibles del control judicial, pero únicamente respecto a la decisión novedosa y sin que pueda discutirse la legalidad de los demás planteamientos del acto inicial objeto de la revocatoria.*

*3. Las anteriores reglas jurisprudenciales de unificación rigen para los trámites pendientes de resolver en vía judicial. No podrán aplicarse a conflictos previamente decididos.*

8- Aplicadas las reglas de unificación a la presente *litis*, observa la Sala que el acto administrativo demandado no sería susceptible de control judicial, puesto que, si bien modificó la liquidación oficial, en esta oportunidad se constata que ello fue para excluir



los aportes y la sanción por omisión a cargo de la demandante para los periodos de enero y febrero de 2014 basándose en las pruebas que aportó la actora con la petición de revocatoria directa. Pero en lo demás reiteró el sustento del acto definitivo (en concreto, las consideraciones sobre la sujeción pasiva de los rentistas de capital a las contribuciones a pensión y salud, la conformación del IBC y la necesidad de soportar los costos y deducciones mediante pruebas directas que permitan establecer el cumplimiento de los requisitos del artículo 107 del ET) y, con ello, confirmó la cuota tributaria y la multa impuesta a la demandante para los periodos que van de marzo a diciembre de 2014 (índice 18). Por consiguiente, le está vedado a esta judicatura pronunciarse sobre los planteamientos expuestos en la demanda y reiterados en el recurso de apelación, en tanto llevarían a hacer un estudio sobre la legalidad de la liquidación oficial respecto de la que no se agotó la sede administrativa e infringiría la prohibición prevista en el artículo 96 del CPACA.

### **Conclusión:**

9- Atendiendo a las consideraciones expuestas, la Sala revocará la decisión de primer grado para, en su lugar, declarar probada de forma oficiosa la excepción previa de ineptitud sustantiva de la demanda considerando que el acto mediante el cual se decidió sobre la revocatoria directa de la liquidación oficial de los aportes a pensión y salud a cargo de la demandante para los periodos de 2014 no es pasible de control judicial.

### **Costas**

10- Atendiendo al criterio fijado por la Sección, la Sala se abstendrá de condenar en costas en segunda instancia, con fundamento en lo establecido en el artículo 365.8 del CGP.

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. **Unificar** la jurisprudencia del Consejo de Estado en cuanto a la procedibilidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para discutir la legalidad de los actos que deciden sobre la revocatoria directa de otros actos administrativos, para adoptar las siguientes reglas:

*1. Los actos administrativos que decidan, de oficio o solicitud de parte, sobre la revocatoria directa de otros actos administrativos no son pasibles de control judicial.*

*2. Se exceptúan de la regla anterior los actos de revocación que incluyan situaciones nuevas respecto del actos iniciales, siempre que lleven a modificarlos total o parcialmente, caso en el cual serán susceptibles del control judicial, pero únicamente respecto a la decisión novedosa y sin que pueda discutirse la legalidad de los demás planteamientos del acto inicial objeto de la revocatoria.*

*3. Las anteriores reglas jurisprudenciales de unificación rigen para los trámites pendientes de resolver en vía judicial. No podrán aplicarse a conflictos previamente decididos.*

2. **Revocar** la sentencia apelada. En su lugar:

*Primero. Declarar probada, de oficio, la excepción de ineptitud de la demanda porque el acto demandado no es acto pasible de control judicial, de conformidad con lo analizado en la sentencia de segunda instancia.*





---

Radicado: 25000-23-37-000-2020-00174-02 (27841)  
Demandante: Camila Andrea Méndez Barba

3. Sin condena en costas en ambas instancias.

Notifíquese y 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**

*(Firmado electrónicamente)*  
**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**

*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>