



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

Magistrado Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Bogotá D.C., nueve (09) de mayo de dos mil veinte (2020)

Proceso número: 11001-03-15-000-2020-01700-00
Medio de control: Control Inmediato de Legalidad
Asunto: Control inmediato de legalidad de la Circular 014 dictada el treinta (30) de marzo de dos mil veinte (2020), por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en la que se señala el “Procedimiento de declaración y transferencia del Impuesto Nacional con destino al turismo como inversión social”.
Tipo de providencia: Auto, Avoca conocimiento.

El magistrado sustanciador procede a verificar la Competencia del Consejo de Estado para ejercer el Control Inmediato de Legalidad de la Circular 014 dictada el treinta (30) de marzo de dos mil veinte (2020), por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en la que se señala el “Procedimiento de declaración y transferencia del Impuesto Nacional con destino al turismo como inversión social”.

1. Consideraciones relativas al control inmediato de legalidad

1.1. El Presidente de la República consideradas, entre otras circunstancias, la aptitud de la pandemia causada por el COVID 19 para obrar como detonante de un crisis económica y social que no podía ser afrontada por las autoridades estatales mediante el ejercicio de sus atribuciones ordinarias, expidió, con la firma de todos sus ministros, el Decreto 417 del diecisiete (17) de marzo de dos mil veinte (2020), con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, y por medio de este declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho Decreto.

1.2. La ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) en el art. 136, impone el Control Inmediato de Legalidad a las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

2. Consideraciones relativas a la Circular 014 de treinta (30) de marzo de dos mil veinte (2020)

2.1. La Ley 1101 de 2006, en su artículo 40, creó el impuesto con destino al turismo, como una fuente para inversión social, y se definió así:

ARTÍCULO 40. IMPUESTO CON DESTINO AL TURISMO COMO INVERSIÓN SOCIAL. <Artículo modificado por el artículo 128 de la Ley 2010 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Créase el impuesto nacional con destino al turismo como inversión social mediante la promoción y el fortalecimiento de la competitividad que comprende la capacitación y la calidad turísticas....”

2.2. Conforme al artículo 109 de la Ley 1943 de 2018, el valor del recaudo del impuesto en mención lo tienen a su cargo las empresas que presten de manera regular el servicio



de transporte aéreo internacional de pasajeros con destino a Colombia y deberá ser consignado por estas a una cuenta especial de la Dirección de Crédito Público y del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y será apropiado en el Presupuesto General de la Nación en las vigencias fiscales correspondientes a su recaudo y en las subsiguientes.

2.3. Los artículos 4 y 5 del Decreto 1782 de 2007 reglamentaron, en su orden, las actividades de reporte y liquidación del impuesto, y la transferencia de los recursos procedentes del recaudo del Impuesto para el Turismo en la cuenta que para tal efecto designe la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional. El artículo 7 transitorio de este Decreto prescribió:

En el primer año de vigencia del presente Decreto, tratándose de los boletos expedidos antes del 1° de junio de 2007 y, en general, mientras se efectúan las modificaciones correspondientes en los Sistemas de Distribución Global (GDS), las compañías aéreas podrán cobrar el impuesto para el turismo en el aeropuerto de origen en el exterior o en el de salida en Colombia.

Parágrafo. Las compañías de transporte aéreo internacional deberán informar con la debida antelación a los pasajeros sobre lo relacionado con este impuesto.

2.4. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo dictó la circular 014 del 30 de marzo de 2020, en la cual indicó, **i)** el formato de declaración, **ii)** quiénes deben hacer la declaración del impuesto y como se deben efectuar las transferencias de los recursos. **iii)** Como, y a que entidad, se debe realizar el envío de información por parte de las Empresas que presten el servicio de transporte Aéreo de Tráfico Internacional de Pasajeros, respecto de la declaración del impuesto y los documentos de soporte que debe contener.

2.5. Esta Circular tiene por objeto dar mayor claridad en el proceso de declaración y transferencia del Impuesto nacional con destino al turismo como inversión social.

3. Consideraciones relativas a la competencia del Consejo de Estado para el ejercicio del control inmediato de legalidad del presente asunto.

3.1. La competencia del Consejo de Estado para el ejercicio del control inmediato de legalidad establecido por el artículo 136 de la ley 1437 de 2011 se encuentra determinada en función del factor material referido a la naturaleza del acto. Para estos efectos, el legislador hizo referencia explícita a “las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción”.

3.2. La fórmula dispuesta por el legislador da cuenta de un nombre calificado con tres caracteres, el último de los cuales se encuentra precedido de una conjunción copulativa, para el caso “y”, cuyo objeto es combinar varios elementos de la misma oración para darles un significado conjunto.

3.3. La Circular 014 de 30 de marzo de 2020 es, ciertamente, un acto administrativo de carácter general¹, y ha sido extendida en ejercicio de la función administrativa a cargo de

¹ Sentencia Corte Constitucional C 620 de 2004. Se ha entendido por acto administrativo “La declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria”[1]

Ahora bien, la jurisprudencia y la doctrina han diferenciado los llamados Actos Administrativos de carácter general y los Actos Administrativos de carácter particular.



una autoridad nacional. Empero, su objeto se contrae a la procura de mayor claridad en el proceso de declaración y transferencia del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social...”, asunto propio del reglamento de la ley en sentido formal, en este caso, del artículo 109 de la Ley 1943 de 2018, cuyo control sólo procede mediante el ejercicio de los medios de Nulidad Simple o de Nulidad y Restablecimiento del derecho.

En consecuencia el Despacho

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar la falta de competencia por parte del Consejo de Estado para conocer del Control Inmediato de Legalidad de la Circular 014 de 30 de marzo de 2020 expedida con el objeto de clarificar el procedimiento de declaración y transferencia del Impuesto nacional con destino al turismo como inversión social.

Segundo: Archívese el presente expediente.

Cópiese, Notifíquese y cúmplase

Cópiese, Notifíquese y cúmplase,

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Magistrado

A través de los primeros, se conocen aquellos actos administrativos en los que los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, y no singular y concreta, y por lo tanto versados a una pluralidad indeterminada de personas; es decir, a todas aquellas que se encuentren comprendidas en tales parámetros.

Por el contrario, los segundos, son aquellos actos administrativos de contenido particular y concreto, que producen situaciones y crean efectos individualmente considerados.

No obstante lo anterior, la indeterminación no se relaciona únicamente en punto del número de receptores de la decisión administrativa, sino que igualmente estos aparezcan individualizados.

En otras palabras, “puede existir un acto general referido, en la práctica, sólo a algunas pocas personas o a ninguna y viceversa, un acto individual referido a muchas personas concretamente identificadas”[2].

[1] García de Enterría, Eduardo. Curso de Derecho Administrativo I . Civitas Ediciones . Madrid . España 2001. pag 540

[2] Sentencia Consejo de Estado. Exp. N1570A de 1997. Sección Quinta.