



**Referencia:** Control inmediato de legalidad  
**Radicación:** 11001-03-15-000-2026-03927-00  
**Acto:** Resolución 000011 de 2026 –DIAN–

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SALA VEINTIDÓS ESPECIAL DE DECISIÓN**

**Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**

Bogotá, D. C., veintinueve (29) de mayo de dos mil veintiséis (2026)

**Referencia:** Control inmediato de legalidad  
**Radicación:** 11001-03-15-000-2026-03927-00  
**Acto:** Resolución 000011 de 23 de abril de 2026, proferida por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN–

**Auto que avoca conocimiento**

---

El Despacho estudia la procedencia de asumir el conocimiento del medio de control inmediato de legalidad, previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)<sup>1</sup>, respecto de la Resolución 000011 de 23 de abril de 2026, proferida por el director general de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, en adelante DIAN, «[p]or la cual se adiciona una subsección transitoria a la Sección 5 del Capítulo 1 del Título 5 de la Parte 1 de la Resolución 000227 de 2025 “Única en Materia Tributaria, Aduanera y Cambiaria” para establecer las condiciones para la transmisión de facturas electrónicas en casos de reconocimiento voluntario del incumplimiento de la obligación formal de facturar, en desarrollo de lo dispuesto en artículo 5 del Decreto Legislativo 0240 de 2026», teniendo en cuenta los siguientes:

**1. ANTECEDENTES**

En cumplimiento de lo previsto en el inciso segundo del artículo 136 del CPACA, el 21 de mayo de 2026<sup>2</sup>, la DIAN remitió al Consejo de Estado copia de la Resolución 000011 de 23 de abril de 2026, proferida por el director general de esa entidad, para efectos de su correspondiente control inmediato de legalidad.

Para el efecto, la entidad remitió, entre otros documentos, la versión final del acto, la memoria justificativa, el informe de observaciones ciudadanas y respuestas, y la constancia de publicación del proyecto<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Con las modificaciones y adiciones que, a ese Código, a partir del 25 de enero de 2021, realizó la Ley 2080 de 2021«[p]or medio de la cual se reforma el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo - Ley 1437 de 2011 - y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción» fue publicada en el Diario Oficial No. 51.568 de 25 de enero de 2021. [...] Artículo 86. Régimen de vigencia y transición normativa. La presente ley rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esta ley.

<sup>2</sup> Índice 2 de SAMAI.

<sup>3</sup> En el oficio de remisión se relacionaron como antecedentes: i) versión final del documento en formato .doc; ii) memoria justificativa; iii) informe de observaciones ciudadanas y respuestas; y iv) constancia de publicación del proyecto.



En consecuencia, la Secretaría General de esta Corporación procedió a realizar el reparto, correspondiéndole el conocimiento de este asunto al suscrito magistrado, según consta en el acta individual de reparto de 22 de mayo de 2026<sup>4</sup>.

## 2. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

Este Despacho es competente para sustanciar el proceso, de conformidad con el trámite previsto en el artículo 185 del CPACA, en concordancia con los artículos 136 y 111, numeral 8.º de dicha normativa, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 29 del Acuerdo 80 de 12 de marzo de 2019 –Reglamento Interno del Consejo de Estado–.

### 2. Estudio de procedibilidad del medio de control inmediato de legalidad

Para resolver si hay lugar o no a avocar el conocimiento del acto remitido a esta Corporación, es menester verificar si se cumplen los requisitos de procedibilidad que devienen de lo prescrito en el artículo 136 *ejusdem*, a saber, que el acto administrativo: **(i)** sea dictado en ejercicio de la función administrativa; **(ii)** su contenido sea de carácter general; **(iii)** que emane de una autoridad nacional, y **(iv)** que sea proferido en desarrollo de un decreto legislativo, durante la vigencia de cualquiera de los estados de excepción de que trata el Capítulo VI del Título VII de la Constitución Política.

#### 2.1. Ejercicio de función administrativa

En relación con el primero de los requisitos, es preciso señalar que la naturaleza de las funciones estatales no obedece solo a un criterio meramente orgánico, sino también a un criterio sustantivo o material, según el cual no es solo el órgano que produce la manifestación de voluntad o la actividad estatal es lo que define la naturaleza del acto, sino también la materia o sustancia de que está provista la misma<sup>5</sup>.

En consecuencia, de la amplia gama de actividad que se manifiesta en la administración pública, podemos identificar la que corresponde a la actividad administrativa, que por su complejidad la componen una diversidad de contenidos, entre ellos, la ejecución de competencias de regulación técnica, inspección, control y gestión de los cometidos estatales. No obstante, con carácter excepcional, la Administración pública puede desarrollar otro tipo de funciones ajenas a la actividad administrativa, como la actividad jurisdiccional o legislativa, la cual está prevista en nuestro Estado constitucional. En este orden, el control inmediato de legalidad recae

<sup>4</sup> Índice 2 de SAMAI.

<sup>5</sup> Véase, Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ARBOLEDA PERDOMO, ENRIQUE JOSÉ, Segunda Edición, Editorial Legis, 2012, pág. 4; y Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, BENAVIDES, JOSÉ LUIS, Universidad Externado de Colombia, pág. 52.



sobre la función administrativa, razón por la cual no puede extenderse a otros ámbitos de acción estatal.

En el presente caso, se advierte que la Resolución 000011 de 23 de abril de 2026 fue expedida por el director general de la DIAN, en ejercicio de las facultades legales invocadas en el propio acto, en especial las consagradas en el numeral 2 del artículo 8 del Decreto 1742 de 2020<sup>6</sup> y el artículo 616-1 del Estatuto Tributario<sup>7</sup>, esto es, la de impartir instrucciones de carácter general en materia tributaria, aduanera, de comercio exterior y de control cambiario.

Según la resolución remitida, su finalidad consiste en adicionar una subsección transitoria a la Resolución 000227 de 2025, con el objeto de establecer condiciones para la transmisión de facturas electrónicas en casos de reconocimiento voluntario del incumplimiento de la obligación formal de facturar. Por tanto, *prima facie*, se trata de una manifestación expedida en ejercicio de función administrativa, relacionada con la definición de condiciones técnicas y operativas del sistema de facturación electrónica.

## 2.2. Carácter general del acto

En cuanto al segundo de los requisitos, conviene recordar que, desde el punto de vista de su contenido, los actos administrativos se clasifican en generales o particulares, según que sus efectos estén dirigidos a una generalidad de personas o a un sujeto determinado o sujetos determinables. Así lo ha sostenido esta Corporación de tiempo atrás, al explicar lo siguiente:

La diferencia entre los actos de contenido particular y general depende del grado de indeterminación que tengan los sujetos destinatarios del mismo, como lo ha precisado esta Sala: “Para diferenciar un acto administrativo general de uno particular es necesario tener presente los siguientes aspectos: El acto administrativo se entiende, entre otras perspectivas, como una decisión adoptada o expedida en función administrativa a través de la cual la autoridad crea, modifica o extingue una posición de una persona o conjunto de personas determinadas o indeterminadas frente a una norma de derecho (situación jurídica). El acto singular o particular no necesariamente tiene un destinatario único, por cuanto puede ir dirigido tanto a una persona como a un grupo determinado de personas; en tanto que el acto general se expide siempre para un grupo indeterminado de personas a quienes se les crea, modifica o extingue una situación jurídica, dependiendo de las conductas o roles que ellas mismas asuman”<sup>[8]</sup>. (Subrayado del ponente).

<sup>6</sup> Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales [...] **Artículo 8. Funciones de la Dirección General.** Son funciones de la Dirección General en desarrollo de las competencias propias de la DIAN, las siguientes: [...] 2. Impartir instrucciones de carácter general en materia tributaria, aduanera, de comercio exterior y de control cambiario, en lo de competencia de la DIAN. [...]

<sup>7</sup> **Artículo 616-1. Sistema de facturación.** [...] **Parágrafo 1.** La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN reglamentará los sistemas de facturación establecidos en este artículo determinando, entre otros, sus requisitos especiales, las definiciones, características, condiciones, obligaciones formales e información a suministrar, términos y mecanismos técnicos y tecnológicos aplicables, la interacción de los sistemas de facturación con otros inventarios, sistemas de pago, impuestos y contabilidad e información tributaria legalmente exigida, así como los calendarios para su implementación. [...]

<sup>8</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia de 4 de marzo de 2010, radicado 2003-00360-01 (3875-03), MP. Alfonso Vargas Rincón.



En este caso, se tiene que la Resolución 000011 de 23 de abril de 2026 es de carácter general, impersonal y abstracto, en tanto establece reglas dirigidas a los contribuyentes que se acojan al reconocimiento voluntario del incumplimiento de la obligación formal de facturar y que deban generar y transmitir facturas electrónicas correspondientes a operaciones no facturadas o facturadas sin el lleno de requisitos<sup>9</sup>.

Al respecto, la memoria justificativa aportada por la DIAN<sup>10</sup> indica que el ámbito de aplicación de la medida se extiende a todo el territorio nacional y se dirige a los sujetos obligados a facturar electrónicamente que, en el marco de las medidas transitorias establecidas por el Decreto Legislativo 0240 de 2026<sup>11</sup>, reconozcan voluntariamente el incumplimiento de la obligación formal de facturar, ya sea por la omisión total de la expedición de la factura o por la expedición de facturas sin el cumplimiento de los requisitos legales.

Así, aunque el acto se refiere a un universo delimitado de contribuyentes, tal circunstancia no desdice de su generalidad, en la medida en que no individualiza destinatarios concretos, sino que regula un supuesto objetivo aplicable a quienes se encuentren en la situación normativa allí prevista.

### **2.3. Autoridad nacional**

Respecto del tercero de los requisitos, se advierte que la DIAN es una autoridad administrativa del orden nacional. En efecto, conforme con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, las unidades administrativas especiales con personería jurídica integran el sector descentralizado por servicios de la Rama Ejecutiva del poder público en el orden nacional. A su vez, el artículo 68 *ibidem* dispone que dichas entidades tienen por objeto principal el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, bajo la orientación, control político y suprema dirección del órgano de la Administración al cual se encuentren adscritas.

En el caso específico de la DIAN, el artículo 1.º del Decreto 1071 de 1999<sup>12</sup> la organizó como una Unidad Administrativa Especial del orden nacional, de carácter técnico y especializado, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

<sup>9</sup> Resolución 000011 de 23 de abril de 2026, artículos 1.5.1.5.10.1 y siguientes, adicionados a la Resolución 000227 de 2025.

<sup>10</sup> Índice 2 de SAMAI.

<sup>11</sup> Por el cual se adoptan medidas tributarias adicionales destinadas a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para hacer frente al estado de emergencia declarado mediante el Decreto número 150 del 11 de febrero de 2026.

<sup>12</sup> Por el cual se organiza la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales como una entidad con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y se dictan otras disposiciones.



Por tanto, al provenir el acto objeto de control de una entidad descentralizada por servicios del orden nacional, se satisface este presupuesto de procedibilidad del control inmediato de legalidad.

#### **2.4. Desarrollo de decreto legislativo dictado durante estado de excepción**

Sobre el cuarto y último requisito de procedibilidad, es necesario precisar que el presidente de la República, en ejercicio de las atribuciones previstas en el artículo 215 de la Constitución Política, expidió el Decreto Legislativo 0150 de 11 de febrero de 2026, mediante el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional<sup>13</sup>.

En cuanto al presupuesto fáctico que dio lugar a la declaratoria, el Decreto Legislativo 0150 de 2026 señaló que, entre el 1.º y el 6 de febrero de 2026, la región Caribe colombiana fue afectada por un evento hidrometeorológico atípico, asociado al desplazamiento latitudinal anómalo de un frente frío, que generó el incremento significativo de vientos, alteraciones en el oleaje, mar de leva e intensas lluvias. Igualmente, refirió que, durante ese periodo, se reportaron 65 emergencias, dentro de las cuales se identificaron inundaciones, movimientos en masa, crecientes súbitas, vendavales, erosión fluvial y erosión costera, en 61 municipios de 8 departamentos del país<sup>14</sup>.

Los considerandos de ese decreto indican que la declaratoria del estado de emergencia autoriza al presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, para dictar decretos con fuerza de ley «destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos», los cuales deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia.

En desarrollo de dicha declaratoria, el Gobierno nacional expidió el Decreto Legislativo 0240 del 12 de marzo de 2026, «[p]or el cual se adoptan medidas tributarias adicionales destinadas a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para hacer frente al estado de emergencia declarado mediante el Decreto 150 del 11 de febrero de 2026»<sup>15</sup>. El referido decreto fue expedido en uso de las facultades conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo del Decreto Legislativo 0150 de 2026.

En sus considerandos, el Decreto Legislativo 0240 de 2026 señaló que los efectos de la emergencia se han seguido extendiendo y que los recursos para atender los compromisos asociados a la calamidad pública que dio origen al Decreto Legislativo 0150 de 2026 no son suficientes, por lo que se requiere implementar medidas de orden tributario que permitan obtener ingresos adicionales, necesarios e inmediatos

<sup>13</sup>La Corte Constitucional asumió el conocimiento de dicho decreto en el expediente RE-0000390: [https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/expediente?proceso=11&expediente=RE0000390&lista=datosExpedientes\\_1779888484991](https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/expediente?proceso=11&expediente=RE0000390&lista=datosExpedientes_1779888484991)

<sup>14</sup> Córdoba, Antioquia, La Guajira, Sucre, Bolívar, Cesar, Magdalena y Chocó.

<sup>15</sup> La Corte Constitucional avocó el conocimiento del examen de constitucionalidad de dicho decreto en el expediente RE-0000403: [https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/expediente?proceso=11&expediente=RE0000403&lista=datosExpedientes\\_1779893870524](https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/expediente?proceso=11&expediente=RE0000403&lista=datosExpedientes_1779893870524)



para conjurar los efectos adversos en el territorio nacional. En ese contexto, el Gobierno nacional adoptó medidas relacionadas, entre otras, con alivios tributarios y mecanismos de terminación anticipada de litigios condicionados al pago de la obligación, intereses y sanciones reducidas.

Para lo que interesa al presente asunto, el artículo 5 del Decreto Legislativo 0240 de 2026 reguló la «[a]plicación transitoria por incumplimiento de obligaciones formales» en materia tributaria, aduanera y cambiaria. Dicha disposición previó que los incumplimientos formales generados a la entrada en vigencia del decreto podrían ser subsanados, bajo las condiciones allí previstas, siempre que se demostrara el pago correspondiente a más tardar el 30 de abril de 2026.

De manera específica, el inciso segundo del párrafo 2 del artículo 5 del Decreto Legislativo 0240 de 2026 habilitó a la DIAN para indicar la forma en que debe efectuarse la transmisión de operaciones no facturadas o facturadas sin el lleno de requisitos, en el marco del reconocimiento voluntario del incumplimiento de la obligación formal de facturar.

Según los antecedentes administrativos remitidos, esa disposición prevé que la subsanación de dicho incumplimiento se realiza mediante el reconocimiento voluntario, para lo cual el obligado debe declarar las operaciones e impuestos a que haya lugar por la omisión, así como efectuar la transmisión de las operaciones no facturadas o facturadas sin requisitos, conforme lo indique la DIAN.

Con fundamento en esa habilitación normativa, la DIAN expidió la Resolución 000011 del 23 de abril de 2026, mediante la cual adicionó una subsección transitoria a la Sección 5 del Capítulo 1 del Título 5 de la Parte 1 de la Resolución 000227 de 2025, con el propósito de establecer las condiciones para la transmisión de facturas electrónicas en casos de reconocimiento voluntario del incumplimiento de la obligación formal de facturar. El acto administrativo señala expresamente que se profiere «en desarrollo de lo dispuesto en artículo 5 del Decreto Legislativo 0240 de 2026».

Además, la Resolución 000011 de 2026 precisa que la transmisión de operaciones no facturadas o facturadas sin requisitos corresponde a un supuesto excepcional, por tratarse de operaciones que no fueron facturadas en el momento de ocurrencia del hecho económico, y que el sistema ordinario de facturación electrónica no resulta plenamente aplicable a esos supuestos, razón por la cual se requiere un esquema normativo y operativo especial que haga viable la aplicación del inciso segundo del párrafo 2 del artículo 5 del Decreto Legislativo 0240 de 2026.

De este modo, se observa que la Resolución 000011 del 23 de abril de 2026 fue dictada como desarrollo administrativo de una habilitación expresa contenida en un decreto legislativo expedido durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto Legislativo 0150 de 2026.



Finalmente, debe precisarse que la expresión «durante los estados de excepción» contenida en el artículo 136 del CPACA se predica de los decretos legislativos y no de las medidas administrativas que los desarrollan. Por ello, el hecho de que la Resolución 000011 de 2026 haya sido expedida el 23 de abril de 2026 no impide avocar conocimiento, en tanto desarrolla el Decreto Legislativo 0240 del 12 de marzo de 2026, dictado en el marco del estado de emergencia declarado por el Decreto Legislativo 0150 del 11 de febrero de 2026.

Así las cosas, se cumplen los presupuestos previstos en el artículo 136 del CPACA para asumir el conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución 000011 de 23 de abril de 2026, proferida por la DIAN.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

### **RESUELVE:**

**Avocar conocimiento**, en sede del medio de control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 del CPACA, de la Resolución 000011 de 23 de abril de 2026, proferida por la DIAN, con base en las consideraciones de esta providencia. En consecuencia, disponer, de acuerdo con lo previsto en los artículos 185 y 186 del mismo estatuto procesal lo siguiente:

**1. Notificar personalmente**, a través de mensaje dirigido al buzón de correo electrónico dispuesto para recibir notificaciones judiciales, conforme a lo establecido en los artículos 197 y 199 del CPACA, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, a los siguientes sujetos procesales:

- a. Director general de la DIAN.
- b. Director general de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.
- c. Agente del Ministerio Público.

**2. Correr traslado**, por el término de diez (10) días, según lo establecido en el artículo 185 del CPACA, en concordancia con el artículo 199 *ibidem*, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

**3. Advertir** al director general de la DIAN que, durante el término de traslado, deberá allegar la totalidad del expediente administrativo que contenga los antecedentes de la Resolución 000011 de 23 de abril de 2026 y las demás pruebas que tenga en su poder y pretenda hacer valer en el proceso; el incumplimiento de este deber legal constituye falta disciplinaria gravísima del funcionario encargado del asunto, en concordancia con el parágrafo 1.º del artículo 175 del CPACA.

**4. Informar** a la comunidad en general, mediante aviso publicado en la página web de la Corporación o cualquiera de los medios virtuales que estén a disposición de la Secretaría General, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar la



**Referencia:** Control inmediato de legalidad  
**Radicación:** 11001-03-15-000-2026-03927-00  
**Acto:** Resolución 000011 de 2026 –DIAN–

legalidad de la Resolución 000011 de 23 de abril de 2026, de conformidad con el numeral 2.º del artículo 185 del CPACA.

**5. Vencido el término anterior, correr traslado** al agente del Ministerio Público por el término de diez (10) días, para que rinda concepto, por escrito, sobre la legalidad de la Resolución 000011 de 23 de abril de 2026, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 5.º del artículo 185 del CPACA.

**6. Invitar,** a través de los correos institucionales que aparecen en sus respectivos portales web a la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia y al Instituto Colombiano de Derecho Tributario y Aduanero –ICDT–, para que, si a bien lo tienen, se pronuncien por escrito sobre la legalidad de la Resolución 000011 de 23 de abril de 2026, dentro del término de traslado al agente del Ministerio Público, de conformidad con lo previsto en el numeral 3.º del artículo 185 del CPACA.

**7. Informar,** por conducto de la Secretaría General, que las comunicaciones, oficios, memoriales, escritos, conceptos, pruebas documentales y demás documentos dirigidos al Despacho sustanciador con ocasión del presente proceso, se recibirán en el correo electrónico de la Secretaría General del Consejo de Estado: [secgeneral@consejodeestado.gov.co](mailto:secgeneral@consejodeestado.gov.co)

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
**Magistrado**

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en el siguiente enlace:

<https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/procesos.aspx>