



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

CONSEJERO PONENTE: LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

Bogotá D.C., seis (6) de abril de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: NULIDAD
Radicación: 11001-03-27-000-2024-00075-00 (29421)
Demandante: JUAN RAFAEL BRAVO ARTEAGA
Demandado: DIAN
Norma acusada: Oficio 100202208-1494 de 28 de agosto de 2024

AUTO – SUSPENSIÓN PROVISIONAL

De acuerdo con la competencia atribuida por el artículo 125 del CPACA, decide el Despacho la solicitud de suspensión provisional formulada por el demandante.

ANTECEDENTES

Juan Rafael Bravo Arteaga, en ejercicio del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 del CPACA, solicitó la nulidad y la suspensión provisional del siguiente aparte subrayado del Oficio 100202208-1494 del 28 de agosto de 2024, proferido por la Dirección de Gestión Jurídica de la DIAN:

[...] **CONSULTA.**

2. En caso de que a partir del 13 de diciembre de 2024 no se encuentre en funcionamiento el sistema de información para el control sobre operaciones y montos exentos del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF), previsto en el artículo 881-1 del Estatuto Tributario (ET) e incorporado por el artículo 65 de la Ley 2277 de 2022, ¿continuaría operando la marcación de cuentas para efectos de la exención de 350 UVT prevista en el numeral 1 del artículo 879 del Estatuto Tributario?

TESIS JURÍDICA:

3. No. El artículo 881-1 del Estatuto Tributario prevé un plazo máximo de dos (2) años para la entrada en funcionamiento del sistema de información. Una vez vencido el plazo, se hará exigible lo dispuesto en el artículo mencionado, esto es, que las entidades financieras y/o cooperativas de naturaleza financiera o de ahorro y crédito apliquen la exención mensual de trescientos cincuenta (350) UVT sin la necesidad de marcar una única cuenta. [...]»

Invocó como norma vulnerada el artículo 881-1 del ET. El concepto de la violación y la solicitud de suspensión provisional, la sustentó así:

El numeral 1 del artículo 879 del ET, fue modificado por el artículo 881-1 *ib.* en el sentido de suprimir la obligación de marcar la cuenta de ahorros, el depósito electrónico o la tarjeta prepago, como única beneficiaria de la exención del GMF, sobre los retiros de fondos que no excedan 350 UVT mensuales, eliminación que dependía: i) del cumplimiento del término de «dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley», que se cumplió el 13 de diciembre de 2024, dado que la Ley 2277 de 2022, entró en vigencia el 13 de diciembre de este año, y ii) la



configuración de una condición suspensiva de «adoptar un sistema de información que permita la verificación, control y retención del Gravamen a los Movimientos Financieros en los términos del artículo 879 del Estatuto Tributario de forma que se permita aplicar la exención de trescientos cincuenta (350) UVT mensuales señalada en el numeral 1 del artículo 879 del Estatuto Tributario sin la necesidad de marcar una única cuenta». De la exposición de motivos de la Ley 2277 de 2022, surge que la intención del legislador fue la de establecer que solo cuando entrara a funcionar el sistema de información, se suprimiera la obligación de marcar una única cuenta como exenta del GMF.

En el concepto acusado, la DIAN respondió negativamente a la pregunta de si continuaría operando la marcación de cuentas para efectos de la exención prevista en el numeral 1 del artículo 879 del ET, si en el término de dos años a partir de la vigencia de la norma, no se encontrara en funcionamiento el sistema para el control sobre operaciones y montos exentos del GMF.

De esta forma violó el artículo 881-1 del ET pues la suspensión de la obligación de marcar una cuenta de ahorros, un depósito electrónico o una tarjeta prepago depende, no solo del cumplimiento señalado en la norma, sino también de que se ponga en funcionamiento un sistema de información que permita la verificación, control y retención del GMF en los términos del artículo 879 *ib.*

Para demostrar la existencia de perjuicios causados por la norma acusada, se tiene que: *i)* hay entidades que administran dichas cuentas, depósitos o tarjetas, que han incurrido en costos para implementar el sistema de información que permita aplicar la exención, a diferencia de otras entidades que administran las mismas cuentas, que no han incurrido en dichos costos, *ii)* la ampliación de la exención de las 350 UVT para cada una de las cuentas, afecta el recaudo encomendado a la DIAN, entidad que debe procurar el bien común, y *iii)* para que el sistema integrado de control del GMF funcione, se requiere que todas las entidades vigiladas por las Superintendencias Financiera y de Economía Solidaria, lo adopten.

TRÁMITE

Por auto del 30 de enero de 2025¹, se corrió traslado de la solicitud de suspensión provisional a la parte demandada, conforme al artículo 233 del CPACA.

La **DIAN**² solicitó negar la medida cautelar por considerar que no reúne los requisitos previstos en los artículos 230 y 231 del CPACA, ya que de la simple confrontación del acto demandado con la norma superior invocada como vulnerada, no surge la violación alegada puesto que la interpretación hecha por la DIAN, la cual no se extralimitó en sus funciones, se ajustó a un criterio finalista y gramatical de la norma la cual determina que el plazo máximo para la aplicación de sus efectos se daría máximo en dos años, que se cumplió el 13 de diciembre de 2024, como se señala en el oficio demandado.

Dicha interpretación está en consonancia con el propósito del legislador el cual fue: *i)* garantizar a los consumidores financieros su derecho a acceder a la exención del GMF correspondiente a 350 UVT, sin necesidad de marcar una única cuenta; y *ii)* incorporar un sistema de control sobre las operaciones exentas del gravamen a los movimientos financieros (GMF) en cuentas de ahorro y/o corrientes. Además, el

¹ Índice 8 en Samai.

² Índice 20 en Samai.



demandante no probó materialmente los perjuicios causados por el oficio objeto de demanda.

CONSIDERACIONES

El artículo 229 del CPACA, concordante con el artículo 238 de la CP, establece que el juez o magistrado ponente, a petición de parte debidamente sustentada, puede decretar las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

Conforme con el artículo 231 *ib.*, la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado procede «*siempre que la violación aludida por el solicitante surja de la confrontación de los actos censurados con las normas superiores invocadas. La conclusión acerca de la violación de la norma será el resultado del análisis del juez, llevado a cabo sin que la actividad valorativa adelantada implique un prejuzgamiento (auto del 12 de septiembre del 2019, exp. 23198, CP. Julio Roberto Piza Rodríguez).*

Por consiguiente, la suspensión provisional procede cuando fácilmente se advierte la violación de las normas invocadas en la demanda, mediante la confrontación directa con el acto administrativo enjuiciado. En el evento contrario, corresponde al juez denegar la medida cautelar para permitir que se cumplan las diferentes etapas del proceso y en la sentencia se decida sobre la legalidad del acto demandado»³. Se resalta

Teniendo en cuenta que el medio de control instaurado es el de nulidad, la medida cautelar de suspensión provisional tiene vocación de prosperidad si la violación alegada surge del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas, o del estudio de las pruebas aportadas con la solicitud, conforme al artículo 231 del CPACA.

El acto acusado y la norma invocada como vulnerada disponen:

| ACTO ACUSADO | NORMA INVOCADA |
|---|---|
| <p>Oficio 100202208-1494 de 28 de agosto de 2024 de la Dirección de Gestión Jurídica de la DIAN [...]</p> <p>CONSULTA.</p> <p>2. En caso de que a partir del 13 de diciembre de 2024 no se encuentre en funcionamiento el sistema de información para el control sobre operaciones y montos exentos del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF), previsto en el artículo 881-1 del Estatuto Tributario (ET) e incorporado por el artículo 65 de la Ley 2277 de 2022, ¿continuaría operando la marcación de cuentas para efectos de la exención de 350 UVT prevista en el numeral 1 del artículo 879 del Estatuto Tributario?</p> <p>TESIS JURÍDICA.</p> <p>3. No. El artículo 881-1 del Estatuto Tributario prevé un plazo máximo de dos (2) años para la entrada en funcionamiento del sistema de información. Una vez vencido el plazo, se hará exigible lo dispuesto en el artículo mencionado, esto es, que las entidades financieras y/o cooperativas de naturaleza financiera o de ahorro y crédito apliquen</p> | <p>Artículo 881-1 del Estatuto Tributario. Control sobre operaciones y montos exentos del gravamen a los movimientos financieros.</p> <p><i>Las entidades financieras y/o cooperativas de naturaleza financiera o de ahorro y crédito vigiladas por las Superintendencias Financiera o de Economía Solidaria que administren o en las que se abran cuentas de ahorro, depósitos electrónicos o tarjetas prepago abiertas o administradas deberán adoptar un sistema de información que permita la verificación, control y retención del Gravamen a los Movimientos Financieros en los términos del artículo 879 del Estatuto Tributario de forma que se permita aplicar la exención de trescientos cincuenta (350) UVT mensuales señalada en el numeral 1 del artículo 879 del Estatuto Tributario sin la necesidad de marcar una única cuenta.</i></p> <p>Parágrafo Transitorio. Lo dispuesto en el presente artículo entrará en aplicación cuando se desarrolle el sistema de información correspondiente por parte de las entidades vigiladas por las Superintendencias Financieras (sic) o de Economía Solidaria, a más tardar, a los dos (2) años</p> |

³ Auto del 8 de octubre de 2021, Exp. 25688, CP. Julio Roberto Piza Rodríguez.



la exención mensual de trescientos cincuenta (350) UVT sin la necesidad de marcar una única cuenta.
Se resalta

siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. Hasta tanto el sistema de información previsto en este artículo no se encuentre en funcionamiento, se continuará aplicando lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 879 del Estatuto Tributario. Se resalta

De la confrontación del aparte del concepto demandado con la disposición invocada como vulnerada, el Despacho considera que es procedente el decreto de la suspensión provisional solicitada en tanto que, de su comparación surge, preliminarmente, el desconocimiento señalado por el demandante.

En efecto, el artículo 881-1 del ET dispuso que las entidades financieras y/o cooperativas de naturaleza financiera o de ahorro y crédito vigiladas por las Superintendencias Financiera o de Economía Solidaria, en su calidad de agentes de retención del GMF, deben implementar un sistema de información que les permita verificar, controlar y retener el impuesto, a efectos de aplicar la exención de que trata el numeral 1 del artículo 879 *ib.*, sin necesidad de marcar una única cuenta; si bien en el párrafo transitorio se indicó que lo previsto en la norma *–implementación del sistema de información–* entraría en aplicación a más tardar a los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la Ley 2277 de 2022, también lo es que precisó que hasta tanto el sistema no estuviera en funcionamiento, se debía seguir aplicando lo dispuesto en el referido numeral *–marcación de la cuenta beneficiaria de la exención–*.

Mientras tanto, el aparte del concepto acusado afirmó que como el artículo 881-1 del ET prevé un plazo máximo de dos años para la entrada en funcionamiento del sistema de información, vencido el plazo, se hace exigible lo allí dispuesto, esto es, que las entidades financieras y/o cooperativas de naturaleza financiera o de ahorro y crédito apliquen la exención mensual de 350 UVT sin marcar una única cuenta, ligando así, el efecto previsto en la norma, solo, al cumplimiento del término de dos años, lo cual no coincide con lo dispuesto por el legislador.

Contrario a lo señalado por la DIAN, sí se extralimitó en la función de interpretación que le otorgan las disposiciones legales pues la norma superior alude no solo al cumplimiento de un plazo, sino también al cumplimiento de una condición suspensiva, por lo que se cumplen los presupuestos para decretar la medida cautelar, dado que de forma preliminar se verifica una violación del artículo 881-1 del ET, adicionado por el artículo 65 de la Ley 2277 de 2022⁴, sin perjuicio de lo que se determine en la sentencia que defina el proceso, puesto que las consideraciones expuestas en este auto no constituyan prejuzgamiento, conforme al inciso segundo del artículo 229 CPACA.

En tales condiciones, en la medida en que de la confrontación del acto demandado con el artículo 881-1 del Estatuto Tributario, en los términos del artículo 231 del CPACA se decretará la suspensión provisional del numeral 3 del Oficio 1002022208-1494 del 28 de agosto de 2024, de la Dirección de Gestión Jurídica de la DIAN.

En mérito de lo expuesto, se

⁴ «Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones».



RESUELVE

1. Decretar la suspensión provisional del numeral 3 del Oficio 1002022208-1494 de 28 de agosto de 2024, de la Dirección de Gestión Jurídica de la DIAN, que señala:

3. No. El artículo 881-1 del Estatuto Tributario prevé un plazo máximo de dos (2) años para la entrada en funcionamiento del sistema de información. Una vez vencido el plazo, se hará exigible lo dispuesto en el artículo mencionado, esto es, que las entidades financieras y/o cooperativas de naturaleza financiera o de ahorro y crédito apliquen la exención mensual de trescientos cincuenta (350) UVT sin la necesidad de marcar una única cuenta.

2. Reconocer personería al abogado Pablo Nelson Rodríguez Silva, como apoderado de la DIAN, en los términos del poder conferido que obra en el índice 26 en Samai.

Notifíquese y cúmplase.

(Firmado electrónicamente)

LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Consejero

Este documento fue firmado electrónicamente. Su validez e integridad puede comprobarse a través de la siguiente dirección electrónica: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador.aspx>