



**FACULTAD O POTESTAD REGLAMENTARIA - Alcance y límites. Reiteración de jurisprudencia / FACULTAD O POTESTAD REGLAMENTARIA - Principio de necesidad. Reiteración de jurisprudencia / FACULTAD O POTESTAD REGLAMENTARIA - Principio de legalidad. Reiteración de jurisprudencia / FACULTAD O POTESTAD REGLAMENTARIA - Definición de expresiones legales. Para el efecto, el gobierno debe tener en cuenta el artículo 28 del Código Civil / BASE GRAVABLE ESPECIAL DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS IVA EN SERVICIOS INTEGRALES DE ASEO Y CAFETERÍA - Falta de definición del alcance de la expresión servicios integrales de aseo y cafetería por el artículo 462-1 del Estatuto Tributario. Se debe acudir a su sentido natural y obvio / SERVICIO INTEGRAL DE ASEO PARA EFECTOS DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS – Definición. Reiteración de jurisprudencia / SERVICIO INTEGRAL DE ASEO EN EL IVA – Alcance de la expresión instalaciones del artículo 14 del Decreto 1794 de 2013. Reiteración de jurisprudencia / EXPRESIÓN INSTALACIONES EN LA DEFINICIÓN DEL SERVICIO INTEGRAL DE ASEO PARA EFECTOS DEL IVA - Legalidad del artículo 14 del Decreto 1794 DE 2013. Reiteración de jurisprudencia**

La potestad reglamentaria del Gobierno Nacional encabezado por el Presidente de la República, está prevista en el artículo 189 de la Constitución. Empero, como lo señaló la jurisprudencia de esta Sección, el ejercicio de esa competencia debe respetar los principios de necesidad y legalidad. Según el primero, la facultad reglamentaria debe ser ejercida únicamente sobre aspectos de la ley que requieran de precisión para su correcta implementación. Por esto es que se afirma que entre más amplio o general sea el contenido de la ley, más amplia será la facultad reglamentaria. Mientras que, por el contrario, entre más precisa sea la ley menor será el ámbito de la facultad. En cuanto al segundo, no puede exceder el alcance de la ley que dice reglamentar, pues en ese caso no está asegurando su cumplimiento, sino adicionando un contenido normativo lo que no tiene sustento en una norma de rango superior. 2.2. El Gobierno Nacional debe tener en cuenta que, para definir una expresión legal, el artículo 28 del Código Civil establece que las palabras de la ley se entienden en su sentido natural y obvio, según su uso general. Excepto cuando el legislador haya definido expresamente la palabra para determinada materia, caso en el que se prefiere su sentido legal. 2.3. En el caso bajo examen, el artículo 462-1 del Estatuto Tributario establece una base gravable especial del Iva para “*los servicios integrales de aseo y cafetería*”, pero no define expresamente su alcance, por lo que debe acudir a su sentido natural y obvio. Según el diccionario de la Real Academia Española (en adelante RAE), la primera definición de “*integral*” se refiere a todos los elementos o aspectos de algo; y la primera noción de “*aseo*” es limpieza. Este sentido natural y obvio de las palabras es acorde con la definición del artículo 14 del Decreto 1794 de 2013 porque incluye a “*todas las actividades que se requieran para la limpieza y conservación*”. Adicionalmente, como fue expuesto en los autos que resolvieron la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional y la sentencia del 1º de agosto de 2018, la expresión “*instalaciones*” no se limita a las edificaciones o construcciones del contratante, sino que se refiere al conjunto de cosas instaladas o un recinto provisto de los medios necesarios para llevar a cabo una actividad profesional o de ocio. 2.4. Por lo expuesto, el cargo de nulidad no prospera.

**FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 189 NUMERAL 11 / CÓDIGO CIVIL - ARTÍCULO 28 / ESTATUTO TRIBUTARIO - ARTÍCULO 462-1**



**NOTA DE RELATORÍA:** En relación con el alcance de la expresión instalaciones en relación con la definición de servicios integrales de aseo para efectos del impuesto sobre las ventas IVA se reiteran los autos de la Sección Cuarta del Consejo de Estado del 7 de diciembre de 2017 y 28 de noviembre de 2018, radicación 11001-03-27-000-2017-00030-00 (23254), C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez y Stella Jeannette Carvajal Basto, respectivamente y la sentencia del 1 de agosto de 2018, radicación 11001-03-27-000-2014-00074-00 (21326), C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.

**BASE GRAVABLE ESPECIAL DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS IVA EN SERVICIOS INTEGRALES DE CAFETERÍA - Falta de definición del alcance de la expresión servicios integrales de cafetería por el artículo 462-1 del Estatuto Tributario / SERVICIOS INTEGRALES DE CAFETERÍA - Definición del Decreto 1794 de 2013 / BASE GRAVABLE ESPECIAL DEL IVA PARA SERVICIOS INTEGRALES DE CAFETERÍA – Requisitos del Decreto 1794 de 2013. Exceden la norma reglamentada, en tanto contrarían la noción de un servicio integral en el que se integren todos sus elementos o aspectos / DEFINICIÓN DE SERVICIOS INTEGRALES DE CAFETERÍA DEL DECRETO 1794 DE 2013 - Ilegalidad. Exceso de potestad reglamentaria**

Respecto de los servicios integrales de cafetería, el artículo 462-1 del Estatuto Tributario tampoco realizó ninguna distinción sobre el sujeto o el lugar que presta el servicio. En este caso, el acto acusado definió los servicios integrales de cafetería como aquellos relacionados con *“la preparación y distribución de alimentos y bebidas para consumo al interior de las instalaciones del contratante, sin que se genere contraprestación alguna por parte del consumidor de dichos alimentos y bebidas”*. 3.2. Como se observa, la definición del acto acusado restringe el alcance, por lo que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público desconoció en este caso el principio de legalidad de la potestad reglamentaria. En efecto, el reglamento exige dos requisitos no previstos en la ley para acceder a la base gravable especial del Iva por prestar el servicio integral de cafetería. El primero es que el servicio se desarrolle *“al interior de las instalaciones del contratante”*. El segundo que el servicio sea prestado *“sin que se genere contraprestación alguna por parte del consumidor de dichos alimentos y bebidas”*. Se destaca que no existe fundamento legal para hacer estas distinciones porque, por un lado, la ley no impide que el servicio de cafetería sea prestado fuera de las instalaciones del contratante, y por el otro, no exceptúa los eventos en que el servicio genere alguna contraprestación del consumidor. Por el contrario, ambas limitantes contrarían la noción de un servicio *“integral”*, en el que se integren todos sus elementos o aspectos. 3.3. Como consecuencia de lo anterior, será declarada la nulidad parcial del artículo 14 del Decreto 1794 de 2013 en cuanto a esas expresiones.

**FUENTE FORMAL:** ESTATUTO TRIBUTARIO - ARTÍCULO 462-1

**CONDENA EN COSTAS EN MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD - Improcedencia**

No habrá condena en costas porque, al ser un proceso de simple nulidad, se está ventilando un interés público, según lo dispone el artículo 188 del CPACA.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 (CPACA) - ARTÍCULO 188



**NORMA DEMANDADA:** DECRETO REGLAMENTARIO 1794 DE 2013 (21 de agosto) MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO - ARTÍCULO 14 (Anulado parcial)

## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCIÓN CUARTA

**Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**

Bogotá D.C., veintiséis (26) de febrero de dos mil veinte (2020)

**Radicación número: 11001-03-27-000-2017-00030-00(23254)**

**Actor: CAMILO ERNESTO ORDOÑEZ PÉREZ Y FELIPE RESTREPO TAMAYO**

**Demandado: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**

#### FALLO

Procede la Sección Cuarta a decidir la demanda presentada por Camilo Ernesto Ordoñez Pérez y Felipe Restrepo Tamayo contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la que solicitan declarar la nulidad del artículo 14 del Decreto 1794 de 2013.

#### ANTECEDENTES

##### 1. Demanda

##### 1.1. Pretensiones

En ejercicio del medio de control de simple nulidad, Camilo Ernesto Ordoñez Pérez y Felipe Restrepo Tamayo solicitaron que se hicieran las siguientes declaraciones:

*“Se declare la nulidad del artículo 14 del Decreto Reglamentario No. 1794 de 2013 proferido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público por haber sido proferido sin competencia y por haber sido proferido con infracción de las normas en que debió fundarse”<sup>1</sup>.*

##### 1.2. Hechos relevantes para el asunto

El Gobierno Nacional profirió el Decreto 1794 de 2013 que, en el artículo 14, reglamentó el artículo 462-1 del Estatuto Tributario definiendo la expresión “servicios integrales de aseo y cafetería” como “todas aquellas actividades que se requieran

---

<sup>1</sup> Folio 1 del expediente.



*para la limpieza y conservación de las instalaciones del contratante, así como las relacionadas con la preparación y distribución de alimentos y bebidas para consumo al interior de las instalaciones del contratante, sin que se genere contraprestación alguna por parte del consumidor de dichos alimentos y bebidas”.*

### **1.3. Normas violadas y concepto de la violación**

#### **1.3.1. Infracción de las normas superiores: la definición de servicio integral de aseo reprodujo un acto declarado nulo**

La Ley 6 de 1992 exceptuó del Iva a los servicios prestados por las empresas de aseo. Y el Decreto 1372 de 1992 definió esta actividad como el servicio de limpieza en general de edificaciones.

Dicha definición fue declarada nula por el Consejo de Estado mediante sentencia del 23 de julio de 1993 (4598) porque restringió los sujetos pasivos que se beneficiaban de la exención sobre el Iva a las personas que prestan servicios de aseo diferentes a la limpieza de edificios.

Posteriormente, las leyes 1111 de 2006 y 1607 de 2012 establecieron que el servicio de aseo causaría el Iva con una base gravable especial, pero no modificaron los sujetos pasivos de la obligación tributaria, lo que significa que el artículo 462-1 del Estatuto Tributario tiene el mismo alcance que tuvo la Ley 6 de 1992.

El artículo 14 del Decreto 1794 de 2013 señaló que para efectos de la tarifa especial del Iva se entiende como servicios integrales de aseo todas aquellas actividades que se requieran para la limpieza y conservación de las instalaciones del contratante, lo que significa que reiteró la definición del Decreto 1372 de 1992.

Como consecuencia de lo anterior, la definición del acto acusado reproduce un acto administrativo que ya fue declarado nulo.

#### **1.3.2. Falta de competencia: usurpación de funciones del Congreso de la República**

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público modificó los elementos del Iva mediante la definición de servicios integrales de aseo y cafetería, por lo que usurpó la competencia que el artículo 338 de la Constitución atribuyó al Congreso de la República.

#### **1.3.3. Infracción de las normas superiores: exceso de la potestad reglamentaria**

El artículo 28 del Código Civil establece que las leyes deben interpretarse de acuerdo con el sentido natural y obvio de las palabras, criterio de interpretación que fue desatendido por el decreto reglamentario al definir los servicios integrales de aseo y los servicios integrales de cafetería.

En el caso bajo examen, el artículo 462-1 del Estatuto Tributario no estableció ninguna limitación sobre los sujetos que prestan servicios integrales de aseo y cafetería, por lo que el Gobierno Nacional excedió su facultad reglamentaria al proferir el artículo 14 del Decreto 1794 de 2013.



Además, el legislador se refería a dos actividades distintas, concretamente a servicios integrales de aseo y a servicios integrales de cafetería, no a dos actividades desarrolladas en conjunto. De lo contrario habría utilizado la expresión “*integrado*” en vez de “*integrales*”.

## **2. Oposición**

Mediante apoderado judicial, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público compareció al proceso y se opuso a las pretensiones de la demanda con fundamento en los siguientes argumentos:

### **Sobre la legalidad del acto acusado**

El Iva grava todos los servicios prestados en Colombia, por lo que la base gravable especial del artículo 462-1 del Estatuto Tributario sólo puede operar para aquellos sujetos que presten servicios integrales de aseo y cafetería.

Debido a lo anterior, era necesario que el reglamento diera claridad sobre lo que se entiende por servicios integrales de aseo y cafetería para determinar el alcance de la base gravable especial del Iva.

## **3. Coadyuvancia**

Mediante apoderado judicial, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (en adelante Dian) compareció al proceso como coadyuvante de la parte demandada y se opuso a las pretensiones de la demanda con fundamento en los siguientes argumentos:

### **3.1. Sobre la infracción de normas superiores: no fue reproducido un acto declarado nulo y no se excedió la potestad reglamentaria**

El Decreto 1372 de 1992 definió los servicios de aseo regulados en el artículo 476 del Estatuto Tributario como “*el servicio de limpieza en general de edificaciones*”.

El Decreto 1794 de 2013 establece un supuesto distinto al definir los servicios integrales de aseo como “*todas aquellas actividades que se requieran para la limpieza y conservación de las instalaciones del contratante*”.

Además, el artículo 462-1 del Estatuto Tributario integra dos actividades, aseo y cafetería, lo que hace que el alcance de la ley sea diferente hoy en día.

De otro lado, la noción de servicios integrales de aseo y cafetería de la ley es general, lo que hace necesaria su precisión mediante el reglamento, que no excluyó ninguna actividad relacionada con el servicio, por lo que no infringió una norma superior.

### **3.2. Sobre la falta de competencia: no se usurparon funciones del Congreso de la República**



Las definiciones del Decreto 1794 de 2013 no modifican los sujetos pasivos del Iva porque incluyen a todos los sujetos que prestan servicios integrales de aseo y cafetería.

#### **4. Alegatos de conclusión de segunda instancia**

Camilo Ernesto Ordoñez Pérez y Felipe Restrepo Tamayo, parte demandante, reiteraron los argumentos expuestos en la demanda.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público reiteró los argumentos expuestos en la oposición.

La Dian, coadyuvante de la parte demandada, reiteró los argumentos expuestos en su memorial de intervención.

### **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Procurador Sexto Delegado ante el Consejo de Estado solicitó declarar la nulidad de la expresión *“al interior de las instalaciones del contratante y sin que se genere contraprestación alguna por parte del consumidor de dichos alimentos y bebidas”* y negar las demás pretensiones de la demanda con fundamento en los siguientes argumentos:

No existe reproducción de un acto anulado porque el Decreto 1372 de 1992 utilizó la expresión *“limpieza general de edificaciones”*, mientras que el Decreto 1794 de 2013 dispone que se entienda por servicio integral de aseo *“todas las actividades que se requieran para la limpieza y conservación de las instalaciones del contratante”*. Así las cosas, el contenido de estos actos no es idéntico.

De otro lado, la expresión *“al interior de las instalaciones del contratante y sin que se genere contraprestación alguna por parte del consumidor de dichos alimentos y bebidas”* para definir el servicio integral de aseo es contrario al artículo 462-1 del Estatuto Tributario porque incluye elementos no previstos por el legislador, lo que constituye un exceso en la potestad reglamentaria.

### **CONSIDERACIONES**

#### **1. Problema jurídico**

Teniendo en cuenta que en la audiencia inicial se excluyó de la fijación del litigio el cargo de nulidad por reproducción del acto declarado nulo, corresponde a la Sala determinar si el Ministerio de Hacienda y Crédito Público incurrió en infracción de las normas superiores y falta de competencia al expedir el artículo 14 del Decreto 1794 de 2013, mediante el cual definió la expresión *“servicios integrales de aseo y de cafetería”* contenida en el artículo 462-1 del Estatuto Tributario, que estableció una base gravable especial del Iva para dichos servicios.

#### **2. La definición reglamentaria de “servicios integrales de aseo” no excede el alcance de la ley**



2.1. La potestad reglamentaria del Gobierno Nacional encabezado por el Presidente de la República, está prevista en el artículo 189 de la Constitución<sup>2</sup>.

Empero, como lo señaló la jurisprudencia de esta Sección, el ejercicio de esa competencia debe respetar los principios de necesidad y legalidad<sup>3</sup>.

Según el primero, la facultad reglamentaria debe ser ejercida únicamente sobre aspectos de la ley que requieran de precisión para su correcta implementación<sup>4</sup>. Por esto es que se afirma que entre más amplio o general sea el contenido de la ley, más amplia será la facultad reglamentaria. Mientras que, por el contrario, entre más precisa sea la ley menor será el ámbito de la facultad.

En cuanto al segundo, no puede exceder el alcance de la ley que dice reglamentar, pues en ese caso no está asegurando su cumplimiento, sino adicionando un contenido normativo lo que no tiene sustento en una norma de rango superior<sup>5</sup>.

2.2. El Gobierno Nacional debe tener en cuenta que, para definir una expresión legal, el artículo 28 del Código Civil establece que las palabras de la ley se entienden en su sentido natural y obvio, según su uso general. Excepto cuando el legislador haya definido expresamente la palabra para determinada materia, caso en el que se prefiere su sentido legal<sup>6</sup>.

2.3. En el caso bajo examen, el artículo 462-1 del Estatuto Tributario establece una base gravable especial del Iva para *“los servicios integrales de aseo y cafetería”*<sup>7</sup>, pero no define expresamente su alcance, por lo que debe acudir a su sentido natural y obvio.

Según el diccionario de la Real Academia Española (en adelante RAE), la primera definición de *“integral”* se refiere a todos los elementos o aspectos de algo<sup>8</sup>; y la primera noción de *“aseo”* es limpieza<sup>9</sup>.

Este sentido natural y obvio de las palabras es acorde con la definición del artículo 14 del Decreto 1794 de 2013 porque incluye a *“todas las actividades que se requieran para la limpieza y conservación”*.

Adicionalmente, como fue expuesto en los autos que resolvieron la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional<sup>10</sup> y la sentencia del 1º de agosto de

<sup>2</sup> Cfr. Constitución Política. Artículo 189. Numeral 11.

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 11001-03-27-000-2017-00047-00 (23490). Sentencia del 28 de junio de 2018. C.P.: Julio Roberto Piza Rodríguez.

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 11001-03-27-000-2012-00024-00 (19359). Sentencia del 6 de diciembre de 2017. C.P.: Milton Chaves García.

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 11001-03-27-000-2009-00024-00 (17699). Sentencia del 30 de mayo de 2011. C.P.: Martha Teresa Briceño de Valencia.

<sup>6</sup> Cfr. Código Civil. Ley 84 de 1873. Artículo 28.

<sup>7</sup> Cfr. Estatuto Tributario. Artículo 462-1. Modificado por la Ley 1607 de 2012. Artículo 46.

<sup>8</sup> Esta información puede ser consultada en el siguiente enlace: <https://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=integral>.

<sup>9</sup> Esta información puede ser consultada en el siguiente enlace: <https://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=aseo>.



2018<sup>11</sup>, la expresión “*instalaciones*” no se limita a las edificaciones o construcciones del contratante, sino que se refiere al conjunto de cosas instaladas o un recinto provisto de los medios necesarios para llevar a cabo una actividad profesional o de ocio<sup>12</sup>.

2.4. Por lo expuesto, el cargo de nulidad no prospera.

### **3. La definición reglamentaria de “*servicios integrales de cafetería*” excede parcialmente el alcance de la ley**

3.1. Respecto de los servicios integrales de cafetería, el artículo 462-1 del Estatuto Tributario tampoco realizó ninguna distinción sobre el sujeto o el lugar que presta el servicio.

En este caso, el acto acusado definió los servicios integrales de cafetería como aquellos relacionados con “*la preparación y distribución de alimentos y bebidas para consumo al interior de las instalaciones del contratante, sin que se genere contraprestación alguna por parte del consumidor de dichos alimentos y bebidas*”<sup>13</sup>.

3.2. Como se observa, la definición del acto acusado restringe el alcance, por lo que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público desconoció en este caso el principio de legalidad de la potestad reglamentaria.

En efecto, el reglamento exige dos requisitos no previstos en la ley para acceder a la base gravable especial del Iva por prestar el servicio integral de cafetería. El primero es que el servicio se desarrolle “*al interior de las instalaciones del contratante*”. El segundo que el servicio sea prestado “*sin que se genere contraprestación alguna por parte del consumidor de dichos alimentos y bebidas*”.

Se destaca que no existe fundamento legal para hacer estas distinciones porque, por un lado, la ley no impide que el servicio de cafetería sea prestado fuera de las instalaciones del contratante, y por el otro, no exceptúa los eventos en que el servicio genere alguna contraprestación del consumidor.

Por el contrario, ambas limitantes contrarían la noción de un servicio “*integral*”, en el que se integren todos sus elementos o aspectos.

3.3. Como consecuencia de lo anterior, será declarada la nulidad parcial del artículo 14 del Decreto 1794 de 2013 en cuanto a esas expresiones.

<sup>10</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 11001-03-27-000-2017-00030-00 (23254). Autos del 7 de diciembre de 2017 y 28 de noviembre de 2018. C.P.: Jorge Octavio Ramírez Ramírez y Stella Jeannette Carvajal Basto.

<sup>11</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 11001-03-27-000-2014-00074-00 (21326). Sentencia del 1 de agosto de 2018. C.P.: Julio Roberto Piza Rodríguez.

<sup>12</sup> Esta información puede ser consultada en el siguiente enlace: <https://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=instalaci%C3%B3n>

<sup>13</sup> Cfr. Decreto 1794 de 2013. Artículo 14.





#### 4. Sobre la condena en costas

No habrá condena en costas porque, al ser un proceso de simple nulidad, se está ventilando un interés público, según lo dispone el artículo 188 del CPACA<sup>14</sup>.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### FALLA

1. **Declarar la nulidad parcial** del artículo 14 del Decreto 1794 de 2013, concretamente de las expresiones *“al interior de las instalaciones del contratante”* y *“sin que se genere contraprestación alguna por parte del consumidor de dichos alimentos y bebidas”*.
2. **Negar** las demás pretensiones de la demanda.
3. **Sin condena en costas.**

#### CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Esta sentencia se estudió y aprobó en sesión celebrada en la fecha.

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ  
RAMÍREZ**  
Presidente de la Sección

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL  
BASTO**

**MILTON CHAVES GARCÍA**

**JULIO ROBERTO PIZA  
RODRÍGUEZ**

<sup>14</sup> Cfr. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011. Artículo 188.



---

Radicado: 11001-03-27-000-2017-00030-00 (23254)  
Demandante: Camilo Ernesto Ordoñez Pérez, Felipe Restrepo  
Tamayo