



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

**CONSEJERO PONENTE: WILSON RAMOS GIRÓN**

Bogotá D.C., quince (15) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

**Referencia:** Nulidad  
**Radicación:** 11001-03-27-000-2018-00052-00 (24286)  
**Demandantes:** Mauricio Alfredo Plazas Vega  
Mauricio Eladio Mendoza Méndez  
**Demandado:** Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
**Temas:** La expresión «*ni a las cajas de compensación señaladas en el artículo 19-2 del Estatuto Tributario*» contenida en el artículo 1.2.1.5.4.9 del Decreto 1625 de 2016, sustituido por el artículo 2 del Decreto 2150 de 2017.

**SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA**

La Sala decide, en única instancia, la demanda de nulidad simple contra la expresión «*ni a las cajas de compensación señaladas en el artículo 19-2 del Estatuto Tributario*», contenida en el artículo 1.2.1.5.4.9 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, sustituido por el artículo 2 del Decreto Reglamentario 2150 de 2017<sup>1</sup>, expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**ANTECEDENTES**

**Demanda**

En ejercicio del medio de control de nulidad, previsto en el artículo 137 del CPACA (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011), Mauricio Alfredo Plazas Vega y Mauricio Eladio Mendoza Méndez demandantes pretenden la nulidad de la expresión «*ni a las cajas de compensación señaladas en el artículo 19-2 del Estatuto Tributario*» contenida en el artículo 1.2.1.5.4.9 del Decreto 1625 de 2016, sustituido por el artículo 2 del Decreto 2150 de 2017 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

Artículo 1.2.1.5.4.9. Aportes parafiscales. La exoneración de aportes parafiscales a favor del Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF y las cotizaciones del régimen contributivo de salud, establecidas en el artículo 114-1 del Estatuto Tributario no resultan aplicables a los contribuyentes de que tratan los artículos 19, ~~19-4~~ y ~~19-5~~ del Estatuto Tributario y 1.2.1.5.1.2 y ~~1.2.1.5.2.1~~ y ~~1.2.1.5.3.1~~ de este Decreto, ***ni a las cajas de compensación señaladas en el artículo 19-2 del Estatuto Tributario***.<sup>2</sup> (Se destaca la expresión acusada)

<sup>1</sup> Por el cual se sustituyó el capítulo 5, del título 1, de la parte 2, del libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria.

<sup>2</sup> La Sección anuló las expresiones «19-5» y «1.2.1.5.3.1» en la sentencia del 14 de agosto de 2019 (exp. 23658, CP. Milton Chaves García) y los apartes «19-4» y «1.2.1.5.2.1» en la sentencia del 30 de julio de 2020 (exp. (23692, CP. Stella Jeannette Carvajal Basto)



Formularon como pretensión subsidiaria que, de mantenerse la legalidad de la expresión censurada, se interpretara en el sentido de que la misma no es aplicable a las cajas de compensación familiar respecto de la nómina vinculada a las actividades industriales, comerciales y actividades financieras distintas a la inversión de su patrimonio, diferentes a las relacionadas con las actividades meritorias previstas en el artículo 359 del ET.

A esos efectos (ff. 3 a 20), los demandantes invocaron como normas vulneradas los artículos 13, 121, 150, 95.9, 150.12, 189.11, 333, 338 y 363 de la Constitución; 19-2 y 114-1 del ET (Estatuto Tributario), bajo el siguiente concepto de violación:

El artículo 114-1 del ET -adicionado por el artículo 65 de la Ley 1819 de 2016- establece que las sociedades, personas jurídicas o asimiladas, con la calidad de contribuyentes y declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios, están exoneradas de aportes parafiscales y de seguridad social en salud, respecto de los trabajadores que individualmente considerados devenguen menos de diez salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Condiciones que cumplen cabalmente las cajas de compensación en su calidad de personas jurídicas<sup>3</sup> cuando ejecutan actividades comerciales e industriales que las hacen contribuyentes declarantes<sup>4</sup>, para cuyos efectos suscriben contratos laborales con remuneraciones salariales individuales, menores diez salarios mínimos mensuales legales vigentes. Sin embargo, sin fundamento legislativo y desbordando la potestad reglamentaria, con la expresión acusada el ejecutivo priva a las citadas cajas de la exoneración del artículo 114-1 de ET.

La expresión demandada vulnera el principio de reserva de ley tributaria siendo que los aportes parafiscales son tributos en sentido amplio cuya creación, modificación y eliminación, así como determinación de los beneficios fiscales reside exclusivamente en los órganos de representación popular. Esto, porque la expresión demandada hace inaplicable a las cajas de compensación la exoneración de parafiscales del artículo 114-1 del ET, restringiendo el sentido del artículo 65 de la Ley 1819 de 2016, que implementó ese tratamiento exceptivo sin ningún tipo de distinción.

Bajo el régimen anterior a la Ley 1819 de 2016 las cajas de compensación eran contribuyentes del impuesto sobre la renta con tarifa del 25% y debían pagar aportes parafiscales en la medida en que no pagaban el CREE. Pero eliminado este último por la Ley 1819 de 2016, las referidas cajas -como los demás contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios- quedaron sometidas a las tarifas del 34% y 33% previstas en el artículo 240 del ET, para los años 2017 y 2018, respectivamente. Fue así que el legislador, a partir de la Ley 1819 de 2016, de una parte, unificó la tarifa del impuesto sobre la renta y, de otra, exoneró a los contribuyentes declarantes de dicho tributo de pagar los aportes parafiscales y de seguridad social en salud, como quedó establecido en el artículo 114-1 *ibidem*.

La disposición acusada quebrantó los principios de igualdad, equidad tributaria y libre competencia, toda vez que eliminó para las cajas de compensación la exoneración del pago de los aportes y cotizaciones referenciados aun cuando se cumplan los requisitos del artículo 114-1 del ET, sin embargo, para los demás oferentes del mercado en igualdad de condiciones, mantuvo incólume ese tratamiento exceptivo.

<sup>3</sup> Según definición del artículo 39 de la Ley 21 de 1982.

<sup>4</sup> Por expreso mandato del artículo 19-2 del ET.



## Suspensión provisional

La medida de suspensión provisional fue decretada por auto del 04 de julio de 2019<sup>5</sup> al concluirse que con los apartes acusados se excedía la potestad reglamentaria en tanto conforme con el artículo 19-2 del ET y en las condiciones allí señaladas las cajas de compensación son contribuyentes del impuesto de renta y, por tanto, acorde con el artículo 114-1 *ibidem*, están exoneradas de aportes parafiscales<sup>6</sup>. Decisión confirmada por la Sala en auto del 02 de octubre de 2019<sup>7</sup> al reafirmar lo aducido en la providencia suplicada y concluir que la disposición demandada restringió el alcance de la exoneración prevista en el citado artículo 114-1 *idem* al excluir de su aplicación a las cajas de compensación, con distinciones no previstas en la ley.

## Contestación de la demanda

El **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** se opuso a las pretensiones de la parte actora (ff. 103 a 107), en el sentido de indicar que la exclusión de la exoneración de aportes parafiscales es de creación legal, que no reglamentaria, pues fue el legislador, mediante el artículo 65 de la Ley 1819 de 2016, quien adicionó el artículo 114-1 del ET estableciendo la exoneración de aportes parafiscales para algunos sujetos jurídicos, dentro de los cuales no consagró a las cajas de compensación.

La norma demandada constituye desarrollo efectivo y tratamiento coherente con la naturaleza jurídica de las cajas de compensación según el artículo 19-2 del ET, que en materia fiscal las hace no contribuyentes y declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios. Condición que no cambia por el hecho de que sobre las actividades industriales y comerciales que ejercen sí sean declarantes, pues esta es una excepción dentro del régimen propio de esas entidades.

La voluntad legislativa del artículo 65 de la Ley 1819 de 2016 que adicionó el artículo 114-1 del ET, fue mantener el beneficio de exoneración de aportes parafiscales y contribuciones al sistema de salud de los contribuyentes de CREE, situación que no cobija a las cajas de compensación, por cuanto en vigencia de la Ley 1607 de 2012 no eran beneficiarias de tal excepción. En consecuencia, el gobierno no desbordó la órbita de su competencia y, por contera, no infringió el principio de reserva de ley.

Los principios de igualdad y equidad tributaria de las cajas de compensación no han sido vulnerados por la norma reglamentaria, pues el legislador en su amplio margen de configuración normativa decidió no incluirlas en el tratamiento exceptivo, con lo cual las normas acusadas no hacen más que reiterar lo dispuesto en la ley.

## Tercero vinculado

La **UGPP** en su condición de tercero interesado directo, según vinculación ordenada en el auto admisorio de la demanda<sup>8</sup>, se manifestó a favor de la parte demandada y formuló las excepciones de falta de requisitos formales de la demanda y falta de legitimación por pasiva (ff. 116 a 120). Dichas excepciones previas se decidieron negativamente por auto del 10 de septiembre de 2020<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Folios 121 a 128 del cuaderno de medida cautelar. CP. Julio Roberto Piza Rodríguez.

<sup>6</sup> Se expresó que las cajas de compensación no pertenecen al régimen tributario especial (RTE) por lo que no se encuentran en el supuesto del parágrafo 2 del artículo 114-1 del ET.

<sup>7</sup> Folios 170 a 173 del cuaderno de medida cautelar. CP. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

<sup>8</sup> Folio 69.

<sup>9</sup> Folios 208 y 209. CP. Julio Roberto Piza Rodríguez.



Sobre el mérito de la discusión, señaló que en la exoneración del artículo 114-1 del ET no encuadran las cajas de compensación comoquiera que sus actividades principales son meritorias, lo que les confiere la condición de no contribuyentes, atributo que perdura, aunque puedan ejercer actividades de naturaleza comercial, industrial y financiera sobre las que deben declarar renta.

La norma reglamentaria acusada es consonante con la ley que estableció la exoneración, cuyo análisis debe hacerse de manera integrada, a partir de lo cual, a su juicio, el legislador fijó las entidades exoneradas sin incluir a las cajas de compensación. Así, la expresión censurada no tiene origen reglamentario sino legislativo y obedece a la necesidad de precisar el alcance del artículo 114-1 del ET, conforme con el cual están obligadas al pago de aportes parafiscales.

### **Coadyuvancia**

La **DIAN**<sup>10</sup> se pronunció en apoyo de la entidad demandada (ff. 131 a 136), a cuyo efecto destacó que la exclusión de las cajas de compensación de la exoneración del pago de parafiscales fue creación del legislador, en el artículo 114-1 del ET, que no alude a aquellas.

El **ICBF**<sup>11</sup>, se opuso a la solicitud de suspensión provisional y presentó recurso de súplica contra el auto que negó las excepciones previas propuestas por la UGPP -tercero vinculado-, negativa confirmada por auto del 30 de septiembre de 2021<sup>12</sup>.

### **Trámite de sentencia anticipada**

En razón a que el presente litigio versa sobre un asunto de puro derecho que no requiere práctica de pruebas, por auto del 13 de diciembre de 2021<sup>13</sup>, se dispuso la aplicación de la figura de sentencia anticipada prevista en el artículo 182A del CPACA.

### **Alegatos de conclusión**

Los **demandantes**<sup>14</sup> reiteraron lo expuesto en la demanda en cuanto a que con la expresión acusada el gobierno desbordó su potestad reglamentaria, pues sin ningún fundamento legislativo apartó a las cajas de compensación familiar de la exoneración del artículo 114-1 de ET, pese a que éstas son personas jurídicas que tienen la condición de contribuyentes y declarantes del impuesto de renta cuando ejecutan actividades comerciales e industriales, y que a partir de la Ley 1819 de 2016 se unificó la tarifa del impuesto sobre la renta y del CREE, a la cual quedaron sometidas dichas cajas en igualdad de condiciones que los demás contribuyentes del impuesto sobre la renta.

Destacaron lo expuesto -plenamente aplicable ahora al caso- en la sentencia de esta Sección<sup>15</sup> que -por exceder la potestad reglamentaria- anuló los apartes «19-5» y «1.2.1.5.3.1» del artículo 1.2.1.5.4.9 del Decreto 2150 de 2017, por desconocer lo previsto en el artículo 114-1 del ET, al excluir de la exoneración de aportes parafiscales y cotizaciones al sistema de seguridad en salud, a las personas jurídicas originadas en la constitución de una propiedad horizontal.

<sup>10</sup> Cuya intervención fue aceptada en el auto que decretó la suspensión provisional del aparte demandado. Folios 121 a 128 del cuaderno de medida cautelar.

<sup>11</sup> Reconocido como coadyuvante por auto del 17 de octubre de 2019 (ff. 170 y 171).

<sup>12</sup> SAMAI, Índice 108. CP. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

<sup>13</sup> SAMAI, Índice 120.

<sup>14</sup> SAMAI, Índice 114.

<sup>15</sup> Del 14 de agosto de 2019 (exp. 23658, CP. Milton Chaves García)





El **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**<sup>16</sup>, insistió en que exclusión de las cajas de compensación de la exoneración del artículo 114-1 del ET es de creación legal, motivo por el cual el gobierno no desbordó su competencia ni infringió el principio de reserva de ley en materia tributaria. Exclusión que radica en que en materia fiscal las cajas de compensación son no contribuyentes y declarantes del impuesto de renta. Aunado a que en vigencia de la Ley 1607 de 2012 esas cajas no eran beneficiarias del tratamiento exceptivo pretendido, por lo que no se cumple el propósito de la ley creadora consistente en mantener el beneficio existente en vigencia del CREE.

Esos argumentos fueron reiterados por la UGPP<sup>17</sup>, la DIAN<sup>18</sup> y el ICBF<sup>19</sup>. Esta última entidad, mediante escrito posterior radicado el 14 de febrero de 2023<sup>20</sup>, pidió que, ante una eventual declaratoria de nulidad de la expresión censurada, se dispusiera que sus efectos regirían hacia el futuro, habida consideración que los recursos provenientes de los aportes de las cajas de compensación familiar de los años 2017 a 2022 ya fueron ejecutados en cada vigencia para la financiación de los programas sociales en pro de la niñez y la juventud más vulnerable del país.

El Ministerio Público guardó silencio.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

### Problema jurídico

1- La Sala decide, en única instancia, la demanda de nulidad contra la expresión «*ni a las cajas de compensación señaladas en el artículo 19-2 del Estatuto Tributario*» contenida en el artículo 1.2.1.5.4.9 del Decreto 1625 de 2016, sustituido por el artículo 2 del Decreto 2150 de 2017. En concreto, corresponde establecer si con la expresión censurada la demandada incurrió en exceso de la potestad reglamentaria conferida por el artículo 189.11 Constitucional, desconocimiento del artículo 114-1 ET<sup>21</sup> y vulneración de los principios de equidad tributaria, igualdad y libre competencia de las cajas de compensación, en razón a que dicho apartado las excluyó de la exoneración del pago de aportes parafiscales y cotizaciones al régimen contributivo de salud.

### Análisis del caso concreto

2- Los demandantes reclaman la nulidad de la expresión «*ni a las cajas de compensación señaladas en el artículo 19-2 del Estatuto Tributario*» contenida en el artículo 1.2.1.5.4.9 del Decreto 1625 de 2016 porque el ejecutivo, sin fundamento legal y desbordando la potestad reglamentaria, sustrajo a las cajas de compensación de la exoneración del pago de aportes parafiscales y de cotizaciones al sistema de seguridad social en salud, contenida en el artículo 114-1 de ET, siendo que dichas cajas son personas jurídicas que adquieren la condición de contribuyentes y declarantes del impuesto de renta cuando ejecutan actividades comerciales, industriales y financieras diferentes a las meritorias previstas en el artículo 359 *ibidem*.

<sup>16</sup> SAMAI, Índice 128.

<sup>17</sup> SAMAI, Índice 138.

<sup>18</sup> SAMAI, Índice 137.

<sup>19</sup> SAMAI, Índice 139.

<sup>20</sup> SAMAI, Índice 144.

<sup>21</sup> Como se precisó en el auto que decidió la medida cautelar, el control de legalidad se efectuará a la luz de la norma vigente al momento de la reglamentación. Esto es, sin incluir la modificación incorporada por el artículo 118 de la Ley 1943 de 2018.

La entidad demandada y demás intervinientes en esta litis, explican que la exclusión censurada deviene del mandato legal (art. 114-1 ET) que estableció la exoneración de aportes parafiscales para algunos sujetos jurídicos que no se identifican con las cajas de compensación debido a que tales entidades, de conformidad con el artículo 19-2 del Estatuto Tributario, tienen la calidad de no contribuyentes y declarantes del impuesto sobre la renta, en vista de lo cual el gobierno no desbordó la órbita de su competencia ni infringió el principio de reserva de ley.

3- A efectos de dirimir el debate planeado se reitera que la potestad reglamentaria conferida al ejecutivo por artículo 189.11 de la Constitución está dirigida a facilitar la ejecución de la ley, por lo que su ejercicio presupone la existencia de una norma con rango de ley, a la cual le debe sujeción, de manera que «*el reglamento no puede alterar o modificar el contenido y el espíritu de la ley, ni puede dirigirse a reglamentar leyes que no ejecuta la administración, así como tampoco puede reglamentar materias cuyo contenido está reservado al legislador*»<sup>22</sup>.

De esta forma, la potestad de reglamentación responde a la necesidad de precisar el alcance para la ejecución o cumplimiento de la ley, a la que el reglamento debe total acatamiento, pues la adopción de condiciones no previstas en el dispositivo legal implicaría arrogarse la facultad configurativa de la ley, cuando lo cierto es que dicha función está reservada al legislador.

La exoneración materia de reglamentación por la disposición parcialmente acusada, es la contenida en el artículo 114-1 del ET -adicionado por el artículo 65 de la Ley 1819 de 2016-, que en lo pertinente al debate establece:

**«Artículo 114-1. Exoneración de aportes.** *Estarán exoneradas del pago de los aportes parafiscales a favor del Servicio Nacional del Aprendizaje (SENA), del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las cotizaciones al Régimen Contributivo de Salud, las sociedades y personas jurídicas y asimiladas contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios, correspondientes a los trabajadores que devenguen, individualmente considerados, menos de diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes.*  
(...)

**Parágrafo 2.** *Las entidades calificadas en el Régimen Tributario Especial estarán obligadas a realizar los aportes parafiscales y las cotizaciones de que tratan los artículos 202 y 204 de la Ley 100 de 1993 y las pertinentes de la Ley 1122 de 2007, el artículo 7 de la Ley 21 de 1982, los artículos 2 y 3 de la Ley 27 de 1974 y el artículo 1 de la Ley 89 de 1988, y de acuerdo con los requisitos y condiciones establecidos en las normas aplicables.<sup>23</sup> (...)» (Se destaca)*

De esa manera, el citado artículo exonera del pago de aportes parafiscales -al SENA y al ICBF- y de cotizaciones al régimen contributivo de salud, a las sociedades, a las personas jurídicas y asimiladas que sean contribuyentes, declarantes del impuesto sobre la renta, respecto de los trabajadores que devenguen, individualmente considerados, menos de diez salarios mínimos, mensuales, legales y vigentes. No así, a las entidades calificadas en el régimen tributario especial -RTE- que se encuentran expresamente obligadas a dicho pago.

En contraste, el artículo 1.2.1.5.4.9. del Decreto 1625 de 2016, sustituido por el artículo 2 del Decreto 2150 de 2017, estableció: «*La exoneración de aportes parafiscales a favor del Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF y las cotizaciones del régimen contributivo de salud, establecidas en el artículo 114-1 del Estatuto Tributario no resultan aplicables a los contribuyentes de que tratan los artículos 19, 49-4 y 49-5 del Estatuto Tributario y 1.2.1.5.1.2 y 1.2.1.5.2.1 y 1.2.1.5.3.1 de este Decreto,*

<sup>22</sup> Auto del 24 de febrero de 2015 (exp. 20998, CP. Jorge Octavio Ramírez Ramírez). Sentencias del 04 de diciembre de 2019 (exp. 23781, CP. Julio Roberto Piza Rodríguez) y del 15 de julio de 2023 (exp. 25688, CP. Wilson Ramos Girón)

<sup>23</sup> Corresponde a la versión original sin las modificaciones introducidas por las leyes 1943 de 2018, 1955 de 2019 y 2010 de 2019.



*ni a las cajas de compensación señaladas en el artículo 19-2 del Estatuto Tributario.*»<sup>24</sup> (Se destaca la expresión acusada)

Concordantemente, el artículo 39 de la Ley 21 de 1982 define que las cajas de compensación son personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones en la forma prevista en el Código Civil, cumplen funciones de seguridad social y se hallan sometidas al control y vigilancia del Estado en la forma establecida por la ley.

Por su parte, el artículo 19-2 del ET dispone que las cajas de compensación serán contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios respecto a los ingresos generados en actividades industriales, comerciales y en actividades financieras distintas a la inversión de su patrimonio, diferentes a las relacionadas con las actividades meritorias previstas en el artículo 359 del mismo ordenamiento<sup>25</sup>.

Atendiendo a la normativa precedente, bajo una interpretación sistemática y armónica de la misma, frente a las cajas de compensación se verifican los presupuestos definidos por el legislador en el artículo 114-1 del ET, relativos a que el sujeto exonerado sea una persona jurídica y que tenga la condición de contribuyente declarante del impuesto de sobre la renta. Este último aspecto, en consideración a los ingresos generados en actividades diferentes a las meritorias, conforme con lo dispuesto por el referido artículo 19-2 del ET.

De igual forma y contrario a lo entendido por la parte demandada y las vinculadas, el citado párrafo 2 del artículo 114-1 del ET no aplica a las cajas de compensación, toda vez que dicho precepto se dirige expresamente a las entidades calificadas en el régimen tributario especial, condición que no ostentan las cajas de compensación, al paso que la alusión a la Ley 21 de 1982, se concreta al artículo 7<sup>26</sup>, relacionado con entidades, mayormente, del orden estatal, que no con las señaladas cajas.

No es de recibo lo aducido por la demandada en torno a que las cajas de compensación no son destinatarias de la exoneración del artículo 114-1 del ET porque el propósito del artículo 65 de la Ley 1819 de 2016 era mantener la exoneración en cuestión solo para aquellos contribuyentes que en vigencia del CREE eran beneficiarios del igual tratamiento exceptivo.

En efecto, se reitera que, acorde con la naturaleza fiscal de las referidas cajas a la luz del artículo 19-2 del ET -adicionado por el artículo 141 de la Ley 1819 de 2016-, ellas satisfacen los presupuestos de exoneración del pago de aportes parafiscales y cotizaciones al régimen contributivo de salud, sin que en la normativa aplicable obre precepto legal habilitante de la proscripción contenida en la expresión acusada, con lo cual no tiene sustento y por tanto no es de recibo tal argumento, siendo, por el contrario, manifiesto el exceso de potestad reglamentaria.

<sup>24</sup> La Sala anuló las expresiones «19-5» y «1.2.1.5.3.1» mediante sentencia del 14 de agosto de 2019 (**exp. 23658**, CP. Milton Chaves García) y los apartes «19-4» y «1.2.1.5.2.1» con la sentencia del 30 de julio de 2020 (**exp. 23692**, CP. Stella Jeannette Carvajal Basto).

<sup>25</sup> Con la Ley 488 de 1998, estas entidades, dejaron de ser consideradas del régimen especial y actualmente adquieren la condición de contribuyentes del impuesto sobre la renta respecto de los ingresos obtenidos por las actividades industriales, comerciales y financieras, diferentes a las actividades meritorias del artículo 359 del ET.

<sup>26</sup> Artículo 7. Adicionado por el artículo 181 de la Ley 223 de 1995 - Derogado parcialmente (inciso 3, 4) por el artículo 52 de la Ley 789 de 2002. Están obligados a pagar el subsidio familiar y a efectuar aportes para el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA):

«1. La Nación, por intermedio de los Ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias.

2. Los Departamentos, Intendencias, Comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los Municipios.

3. Los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las empresas de economía mixta de las órdenes nacional, departamental, Intendencias, distrital y municipal.

4. Los empleados que ocupen uno o más trabajadores permanentes. Reglamentado por el Decreto Nacional 721 de 2013.»



Todo lo expuesto lleva a la Sala a concluir que el ejecutivo excedió su facultad de reglamentación, pues sin fundamento legal sustrajo a las cajas de compensación de la exoneración dispuesta en el artículo 114-1 del ET, pese a que dichas entidades son contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, conforme y en los términos establecidos en el artículo 19-2 del mismo estatuto, lo que las exonera del pago de aportes parafiscales y de cotizaciones al régimen contributivo de salud, correspondientes a los trabajadores que devenguen, individualmente considerados, menos de diez salarios mínimos mensuales legales vigentes.

El mismo criterio de decisión fue aplicado por la Sección en las sentencias que anularon las expresiones «19-5» y «1.2.1.5.3.1» (propiedades horizontales)<sup>27</sup>, y «19-4» y «1.2.1.5.2.1» (cooperativas)<sup>28</sup>, contenidas en el artículo 1.2.1.5.4.9. del Decreto 1625 de 2016, sustituido por el artículo 2 del Decreto 2150 de 2017, en cuanto se constató el exceso de potestad reglamentaria y el desconocimiento del artículo 114-1 del ET. Al efecto se destaca lo expresado en las mencionadas sentencias, en cuanto a que los apartes demandados «desconocen lo previsto en el artículo 114-1 del E.T.» y que al expedirlos el ejecutivo «excedió su competencia reglamentaria»<sup>29</sup>.

Establecido el exceso en la potestad reglamentaria, existe merito suficiente para anular la expresión acusada, lo cual releva a la Sala del análisis de los restantes cargos de la demanda. Asimismo, no se emitirá pronunciamiento acerca del pedido del ICBF de delimitar hacia el futuro los efectos de la declaratoria de nulidad de la expresión acusada, pues tal manifestación es extemporánea habida cuenta que se presentó<sup>30</sup> cuando había culminado el traslado para alegar de conclusión<sup>31</sup>.

## Conclusión

4- El ejecutivo excedió su potestad reglamentaria y, por ende, procede la nulidad de los apartes acusados. De la interpretación sistemática de la normativa aplicable se concluye que la exoneración del pago de aportes parafiscales y cotizaciones al régimen contributivo de salud prevista en el artículo 114-1 del ET incluye a las cajas de compensación, conforme y en los términos establecidos en el artículo 19-2 del mismo estatuto.

5- No se condena en costas de acuerdo con lo establecido en el artículo 188 del CPACA.

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. **Declarar** la nulidad de la expresión «*ni a las cajas de compensación señaladas en el artículo 19-2 del Estatuto Tributario*» contenida en el artículo 1.2.1.5.4.9 del Decreto 1625 de 2016, sustituido por el artículo 2 del Decreto 2150 de 2017, por las razones expuestas en esta providencia.

<sup>27</sup> Sentencia del 14 de agosto de 2019 (exp. 23658, CP. Milton Chaves García)

<sup>28</sup> Sentencia del 30 de julio de 2020 (exp. 23692, CP. Stella Jeannette Carvajal Basto)

<sup>29</sup> Sentencia del 14 de agosto de 2019 (exp. 23658, CP. Milton Chaves García). En el mismo sentido la sentencia del 30 de julio de 2020 (exp. 23692, CP. Stella Jeannette Carvajal Basto)

<sup>30</sup> Radicado el 14 de febrero de 2023. SAMAI, Índice 144.

<sup>31</sup> Término que corrió del 28 de febrero al 11 de marzo de 2022. SAMAI, Índice 136.





Radicado: 11001-03-27-000-2018-00052-00 (24286)  
Demandantes: Mauricio Alfredo Plazas Vega y otro

2. Sin condena en costas.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

*(Firmado electrónicamente)*  
**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**  
Presidenta

*(Firmado electrónicamente)*  
**MILTON CHAVES GARCÍA**

*(Firmado electrónicamente)*  
**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**  
Aclara el voto

*(Firmado electrónicamente)*  
**WILSON RAMOS GIRÓN**

*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>