



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

**CONSEJERO PONENTE: MILTON CHAVES GARCÍA**

**Bogotá D.C., trece (13) de febrero de dos mil veinticinco (2025)**

**Referencia:** Nulidad  
**Radicación:** 11001-03-27-000-2024-00047-00 (29095)  
**Demandante:** Cámara Ambiental del Plástico  
**Demandado:** UAE DIAN  
  
**Tema:** Suspensión provisional de los numerales 4.1 del Concepto DIAN 2390 del 1 de marzo de 2023; 4.3 del Concepto DIAN 008250 del 25 de abril de 2024, y 2.3 del Concepto DIAN 010597 de 27 de mayo de 2024.

**AUTO RESUELVE MEDIDA CAUTELAR**

El Despacho resuelve la medida cautelar de suspensión provisional solicitada por la parte demandante.

**ANTECEDENTES**

**La demanda**

La CÁMARA AMBIENTAL DEL PLÁSTICO promovió el medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) contra los numerales 4.1 del Concepto DIAN 2390 del 1 de marzo de 2023; 4.3 del Concepto DIAN 008250 del 25 de abril de 2024, y 2.3 del Concepto DIAN 010597 de 27 de mayo de 2024, expedidos por la DIAN.

**SOLICITUD**

La demandante solicitó como medida cautelar la suspensión provisional de los efectos de los referidos numerales de los conceptos mencionados en cuanto interpretaron que el impuesto nacional sobre productos plásticos se aplica ininterrumpidamente desde el 13 de diciembre de 2022, fecha de entrada en vigencia de la Ley 2277 de 2022. Lo anterior, porque se desatiende la sentencia C-206 de 2023, en la que se señaló que el artículo 50 de esta ley, que creó el gravamen, generaba ambigüedad y falta de certeza que hacía inaplicable el impuesto sobre productos plásticos de un solo uso, por lo que solo a partir de la expedición de esta sentencia, que declaró la inexecutable parcial de dicha norma, el impuesto se hizo aplicable.

Por otra parte, también deben suspenderse los efectos de los conceptos parcialmente demandados, pues en torno a la aplicación del impuesto a los productos sujetos a exportación, la DIAN interpretó que el impuesto sobre productos plásticos de un solo uso también se aplica a los productos destinados a la exportación. Y esto contradice el propósito ambiental de la Ley 2277 de 2022, ya que los efectos negativos que se buscan mitigar no se generarían en territorio colombiano si los productos son exportados.



OPOSICIÓN

Surtido el traslado en los términos del inciso 2 del artículo 233 del CPACA, la demandada se opuso a la medida cautelar en los siguientes términos<sup>1</sup>:

Debe negarse la suspensión provisional, pues no se cumplen los requisitos previstos en el artículo 231 del CPACA, por cuanto del análisis de los conceptos y su confrontación con las normas superiores invocadas no surge una evidente contradicción que amerite la medida y la actora no cumple con la carga mínima de justificar por qué es necesaria la medida cautelar ni justificó cómo se afecta el proceso en caso de no decretarla. La demandante no acreditó los requisitos de necesidad e idoneidad, pues se limitó a indicar unas normas violadas y a desarrollar un concepto de la violación que solo puede ser abordado al momento de dictar sentencia.

CONSIDERACIONES

El artículo 238 de la Constitución Política dispone que la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede suspender provisionalmente los efectos de cualquier acto administrativo susceptible de ser impugnado por vía judicial, por los motivos y por los requisitos que establece la ley.

Por su parte, el artículo 229 del CPACA señala que en todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, «a petición de parte **debidamente sustentada**», podrá el juez o magistrado ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, **el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia**, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo, sin que tal decisión implique prejuzgamiento.

A su turno, el artículo 231 *ibidem* prevé que cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud y que cuando, adicionalmente, se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos. De modo que la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo está supeditada a un examen de legalidad o de constitucionalidad que el juez debe hacer para anticipar de alguna manera un caso evidente de violación de norma superior por parte del acto acusado.

En esas condiciones, es necesario verificar la presunta vulneración flagrante de los artículos 50 y 51 de la Ley 2277 de 2022, por parte de los conceptos demandados, como sigue a continuación:

Norma que se estima vulnerada	Conceptos demandados
<b>Artículo 50. Definiciones.</b> Para efectos de este Capítulo se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:  a) Plástico: material compuesto por un polímero, al que pueden haberse	<b>Concepto 002390 de 2023</b>  (...)  4.1. ¿Se causa el Impuesto sobre productos plásticos de un solo uso (utilizados para envasar, embalar o empacar

<sup>1</sup> Índice 19, Plataforma SAMAI



<p>añadido aditivos u otras sustancias, y que puede funcionar como principal componente estructural de los productos finales, con excepción de los polímeros naturales que no han sido modificados químicamente.</p> <p>b) Polímero: una sustancia constituida por moléculas caracterizadas por la secuencia de uno o varios tipos de unidades monoméricas. Dichas moléculas deben repartirse en una distribución de pesos moleculares en la que las diferencias de peso molecular puedan atribuirse principalmente a diferencias en el número de unidades monoméricas. Un polímero incluye los siguientes elementos: a) una mayoría ponderal simple de moléculas que contienen al menos tres unidades monoméricas con enlaces de covalencia con otra unidad monomérica u otro reactante como mínimo; b) menos de una mayoría ponderal simple de moléculas del mismo.</p> <p>c) Productor y/o importador de productos plásticos de un solo uso: persona natural o jurídica que, con independencia de la técnica de venta utilizada, incluidas las ventas a distancia o por medios electrónicos, cumpla con alguna de las siguientes características:</p> <p>1. &lt;Aparte tachado INEXEQUIBLE (sentencia C-506 de 2023)&gt; Fabrique, ensamble o remanufacture <del>bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en</del> envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso.</p> <p>2. &lt;Aparte tachado INEXEQUIBLE (sentencia C-506 de 2023)&gt; Importe <del>bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en</del> envases, embalajes o empaques de plástico de un solo uso.</p> <p>d) Producto plástico de un solo uso: son aquellos que no han sido concebidos, diseñados o introducidos en el mercado para realizar múltiples circuitos, rotaciones o usos a lo largo de su ciclo de vida, independientemente del uso repetido que le otorgue el consumidor. Son diseñados para ser usados una sola vez y con corto tiempo de vida útil, entendiendo la vida útil como el tiempo</p>	<p>bienes) que, habiéndose fabricado en Colombia, son objeto de exportación? De ser así ¿existiría algún mecanismo de devolución o compensación del Impuesto?</p> <p>En el punto #3 se indicó que el impuesto se genera, entre otros eventos, por la venta de productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes. Dicha venta, a falta de distinción por parte del Legislador, comprende tanto las efectuadas en el territorio nacional como al exterior. Al respecto, la Ley no contempla mecanismo alguno de devolución o compensación del impuesto.</p> <p><b>Concepto 008250 de 2024</b></p> <p>(...)</p> <p>4.3. ¿La exportación de productos plásticos de un solo uso se encuentra gravada con el impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes?</p> <p>Como fuera expuesto en el punto #4.1 de este pronunciamiento, la venta de productos plásticos de un solo uso comprende tanto las efectuadas en el territorio nacional como al exterior. Por lo tanto, en atención al artículo 51 de la Ley 2277 de 2022, grava las ventas que den lugar a una exportación<sup>2</sup>.</p> <p><b>Concepto 010597 de 2024.</b></p> <p>(...)</p> <p>2.3. Con ocasión de la Sentencia C-506 de 2023 ¿a partir de qué fecha es exigible el impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes?</p> <p>Por regla general, la Ley, aplica desde su promulgación. Lo anterior atendiendo el mandato contenido en los artículos 11 y 12 de la Ley 84 de 1973:</p> <p>(...)</p> <p>Por lo anterior, el Impuesto establecido en el artículo 51 de la Ley 2277 de 2022, aplicó desde el momento en que esta fue promulgada (i.e. desde el 13 de diciembre de 2022). Ahora bien, la Sentencia C-506 de 2023 del 6 de febrero de 2024, al revisar la constitucionalidad de estos artículos, resolvió:</p> <p><b><u>«PRIMERO. DECLARAR INEXEQUIBLE la expresión, "bienes par a su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en", contemplada en los numerales 1o y 2o del literal c) del artículo 50 de la Ley 2277 de 2022 "por la cual se adopta una Reforma Tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones", por el cargo examinado en esta sentencia e INHIBIRSE para realizar un pronunciamiento de fondo sobre el resto de la norma, en tanto al respecto no se formuló cargo alguno.</u></b></p>
--	---

<sup>2</sup> Es importante observar que dentro de las solicitudes de aclaración a la Corte Constitucional que fueron rechazadas, se preguntó por este problema jurídico.



<p>promedio en que el producto ejerce su función.</p> <p><b>Artículo 51. Impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.</b> Créase el impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.</p> <p>El hecho generador del impuesto es la venta, el retiro para consumo propio o la importación para consumo propio, de los productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.</p> <p>El impuesto se causará en las ventas efectuadas por los productores, en la fecha de emisión de la factura; en los retiros para consumo de los productores, en la fecha del retiro; y en las importaciones, en la fecha en que se nacionalice el bien.</p> <p>El sujeto pasivo y responsable del impuesto es el productor o importador, según corresponda.</p> <p>La base gravable del impuesto es el peso en gramos del envase, embalaje o empaque de plástico de un solo uso.</p> <p>La tarifa del impuesto es de cero coma cero cero cero cinco (0,00005) UVT por cada un (1) gramo del envase, embalaje o empaque.</p> <p>Corresponde a la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) el recaudo y la administración del impuesto, para lo cual tendrá las facultades consagradas en el Estatuto Tributario para la investigación, determinación, control, discusión, devolución y cobro de los impuestos de su competencia, y para la aplicación de las sanciones contempladas en el mismo y que sean compatibles con la naturaleza del impuesto. Así mismo, aplica el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.</p> <p>El impuesto se declarará y pagará en la forma y plazos que establezca el</p>	<p><i>SEGUNDO. DECLARAR EXEQUIBLE el artículo 51 de la Ley 2277 de 2022 “por la cual se adopta una Reforma Tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”, por el cargo analizado en la presente providencia.</i></p> <p>(...)</p> <p>De lo anterior se observa que:</p> <p>1. El artículo 50 de la Ley 2277 de 2022 cuyas expresiones “bienes para su comercialización en el territorio colombiano, que estén contenidos en” de los numerales 1 y 2 del literal c) fueron declaradas inexecutable.</p> <p>2. El artículo 51 de la Ley 2277 de 2022, en el que la Corte Constitucional señaló que «contempló todos los elementos (2) estructurales del tributo»: todos los elementos del Impuesto, fue declarado executable.</p> <p>Ahora bien, la Corte ha explicado, cuáles son los efectos en el tiempo, de la declaratoria de inexecutable. La Corte ha señalado que:</p> <p><i>«(...) por regla general y salvo que se indique expresamente algo diferente en el fallo, la declaratoria de inexecutable de una disposición tiene efectos hacia futuro (ex nunc) y esto, según lo ha explicado esta Corte, encuentra sustento en los principios de seguridad jurídica y democrático, los cuales implican “la presunción de constitucionalidad de las normas que integran el sistema jurídico” mientras ella no sea desvirtuada por este Tribunal en una providencia con<sup>3</sup> fuerza erga omnes, luego de surtirse un proceso de constitucionalidad abstracta.» (énfasis propio).</i></p> <p>Nótese que los efectos anteriormente descritos, se predicán únicamente de la declaratoria de inexecutable. Frente a las normas declaradas executable, se sigue la regla general de los artículos 11 y 12 de la Ley 84 de 1973. En consecuencia, el artículo 51 de la Ley 2277 de 2022, que fue declarado executable, por parte de la Corte Constitucional, en el que se encuentran todos los elementos del Impuesto ha aplicado, ininterrumpidamente, desde el momento de promulgación de la Ley.</p> <p>Es más, mediante Auto No. 497 del 06 de marzo de 2024(4), la Corte Constitucional rechazó<sup>4</sup> la solicitud de aclaración<sup>5</sup> a la sentencia C-506 de 2023. En esta oportunidad precisó:</p> <p><i>«Para la Sala la decisión adoptada es precisa y clara, de modo que no genera dudas sobre su aplicación. El planteamiento que esgrime el actor no deriva de una oscuridad o falta de claridad en la parte resolutive de la decisión, en tanto al haberse declarado executable el artículo 51 de la Ley 2277 de 2023 se encontraron ajustados al</i></p>
---	---

<sup>3</sup> Sentencia SU 037 de 2019 de la Corte Constitucional, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>4</sup> Reafirmando lo dicho, mediante Auto No. 598 del 20 de marzo de 2024, esta la Corte Constitucional rechazó otras solicitudes de aclaración y adición elevadas por las mismas consideraciones plasmadas en el Auto No. 497 del 06 de marzo de 2024.

<sup>5</sup> En la solicitud de aclaración, preguntaban -entre otros aspectos- sobre la fecha en que se hacía exigible el impuesto.



<p>Gobierno nacional.</p> <p>Los términos, condiciones y contenido de la declaración serán definidos por la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).</p> <p><b>Parágrafo.</b> Se encuentran excluidos del impuesto al que se refiere este Artículo los productos plásticos de un solo uso señalados en el parágrafo del Artículo 5o de la Ley 2232 de 2022 utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.</p>	<p><u>principio de legalidad tributaria los diferentes elementos del impuesto sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes, incluso su creación como un impuesto nacional</u> que se causa sobre las ventas efectuadas por los productores y en las importaciones». (énfasis propio).</p> <p>En conclusión, a la luz de la Sentencia C-506 del 2023, se tiene que:</p> <p>(i) El artículo 51 de la Ley 2277 de 2022, reúne todos los elementos estructurales del Impuesto;</p> <p>(ii) El artículo 51 de la Ley 2277 de 2022 fue declarado exequible en la Sentencia C - 506 de 2023</p> <p>(iii) Por lo tanto, el Impuesto que se encuentra establecido en el artículo 51 de la Ley 2277 de 2022 aplica, ininterrumpidamente, desde el 13 de diciembre de 2022 - momento en que se promulgó la ley 2277 de 2022-.</p>
---	--

El Despacho niega la solicitud de medida cautelar toda vez que no se advierte manifiesta contradicción con las normas interpretadas (artículo 50 y 51 de la Ley 2277 de), dado que, como puede advertirse, la discusión radica sobre la vigencia de la ley en el tiempo, a raíz de lo decidido por la Corte Constitucional en la sentencia C-506 de 2023, aspecto que debe resolverse en la sentencia.

Por último, frente a la aplicación del impuesto a los productos sujetos a exportación que, según la actora, contradice el propósito ambiental de la Ley 2277 de 2022, en la medida que solo se debería aplicar para productos importados, la Sala también advierte que este argumento requiere de un análisis que solo puede darse en la sentencia, dado que, como bien lo destaca la actora, está referido al «propósito» o finalidad del impuesto que requiere de un análisis de fondo de las normas que gobiernan este tributo.

De este modo, la Sala no encuentra acreditados los requisitos previstos en el artículo 231 del CPACA para decretar la medida cautelar solicitada, por tanto, se negará.

En mérito de lo expuesto, este Despacho,

RESUELVE

**NEGAR** la suspensión provisional de los efectos de los numerales 4.1 del Concepto DIAN 2390 del 1 de marzo de 2023; 4.3 del Concepto DIAN 008250 del 25 de abril de 2024, y 2.3 del Concepto DIAN 010597 de 27 de mayo de 2024. En firme esta providencia, vuelva al Despacho para continuar el trámite de proceso.

Notifíquese y cúmplase,

(Con firma electrónica)  
**MILTON CHAVES GARCÍA**

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8086/Vistas/documentos/validador.aspx>