

EDICIÓN
289
MAYO
2025

BOLETÍN

DEL CONSEJO DE ESTADO

JURISPRUDENCIA Y CONCEPTOS



#MeSuscriboMeActualizo

República de Colombia
Consejo de Estado

Luis Alberto Álvarez Parra
Presidente Consejo de Estado

COMITÉ EDITORIAL

Jorge Edison Portocarrero Banguera
Luis Eduardo Mesa Nieves
William Barrera Muñoz
Myriam Stella Gutiérrez Argüello
Wilson Ramos Girón
Ana María Charry Gaitán
John Jairo Morales Álzate
Nandy Melissa Rozo Cabrera

RELATORÍAS

Sección Primera de lo Contencioso Administrativo
Liliana Marcela Becerra Gámez
Sección Segunda de lo Contencioso Administrativo
Gloria Cristina Olmos Leguizamón
Antonio José Sánchez David
Sección Tercera de lo Contencioso Administrativo
Jorge Eduardo González Correa
Natalia Yadira Castilla Caro
Guillermo León Gómez Moreno
Samuel Palacio Oviedo
Sección Cuarta de lo Contencioso Administrativo
María Magaly Santos Murillo
Sección Quinta de lo Contencioso Administrativo
Wadith Rodolfo Corredor Villate
Sala de Consulta y Servicio Civil
María del Pilar Pimentel Triviño
Sala Plena de lo Contencioso Administrativo
María del Pilar Pimentel Triviño
Acciones Constitucionales
Pedro Javier Barrera Varela
Camilo Augusto Bayona Espejo
Juan Alejandro Suárez Salamanca

PUBLICACIÓN

Oficina de sistemas

Boletín del Consejo de Estado.
Jurisprudencia y Conceptos.
No. 289, edición mayo de 2025
ISSN: 2711-385X
www.consejodeestado.gov.co
Consejo de Estado
Calle 12 No. 7-65, Bogotá D.C.
Palacio de Justicia
Bogotá D.C. – Colombia

EDITORIAL

En esta edición 289 del Boletín «*Jurisprudencia y Conceptos*», el Consejo de Estado, presenta una selección de providencias que reafirman criterios jurisprudenciales relevantes en materia de contratación estatal, responsabilidad extracontractual, derecho tributario, electoral, entre otras.

En el ámbito de la contratación pública, se destaca una decisión de la Sección Tercera que precisó que, en los contratos de la administración sometidos al derecho privado no es aplicable el procedimiento del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, reiterando que, en estos casos, basta con garantizar el derecho de defensa mediante audiencia.

En materia de responsabilidad del Estado, la misma Sección declaró la responsabilidad patrimonial del Ejército Nacional por la ejecución extrajudicial de un joven campesino en Líbano, Tolima, al considerar acreditado el uso excesivo de la fuerza de las autoridades públicas involucradas en el caso.

Por su parte, la Sección Cuarta reiteró que se configura evasión cuando una Sociedad de Comercialización Internacional expide certificados sin materializar efectivamente las exportaciones, lo que justifica su vinculación como deudora solidaria. Asimismo, en un proceso resuelto por la misma Sección, se reafirmó que la excepción de interposición de demanda del artículo 831 del E.T. procede incluso si la prueba se aporta en sede judicial y no en la actuación administrativa.

En materia electoral, la Sección Quinta anuló la elección de vicepresidentes del Senado por desconocer los derechos de las minorías y la alternancia de género, conforme a los artículos 112 de la Constitución y 18 de la Ley 1909 de 2018.

Finalmente, la Sala de Consulta y Servicio Civil resolvió diversos conflictos de competencia administrativa, entre ellos, el relacionado con la imposición de sanciones contractuales en el manejo del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, precisando los límites del régimen aplicable según el tipo de contrato.

Este boletín continúa siendo una herramienta de consulta para operadores jurídicos, servidores públicos y ciudadanía interesada en el desarrollo de la jurisprudencia administrativa en Colombia.

La Corporación los invita a conocer y consultar esta y otras ediciones a través del siguiente link: [Boletín de Jurisprudencia.](#)

CONTENIDO

SECCIÓN TERCERA	5
➤ Consejo de Estado confirma decisión del IDRD sobre app y descarta responsabilidad en presunto daño por pérdida de interés público antes del plazo fijado	6
➤ Consejo de Estado ordena pago a consorcio que realizó interventoría de obras en el Aeropuerto el Dorado tras demostrar cumplimiento de sus obligaciones en contrato estatal con la Aerocivil	7
➤ Consejo de Estado declara responsabilidad del ejército por falso positivo en Líbano - Tolima de un joven campesino	8
➤ En los contratos de la administración sometidos al derecho privado no es aplicable el procedimiento para la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento contenido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011	9
➤ Consejo de Estado niega reclamación de propiedad en Parque Tayrona y confirma que reparación directa no es vía para titularidad de predios baldíos	10
SECCIÓN CUARTA	11
➤ Configuración de evasión tributaria por emisión de certificados sin exportación efectiva en el marco de ventas exentas de IVA por parte de sociedades de comercialización internacional	12
➤ Procedencia de la excepción de interposición de demanda del numeral 5 del artículo 831 del Estatuto Tributario aun cuando su acreditación se realice en sede judicial y no en la actuación administrativa	14
➤ Cuando la enajenación de un bien hace parte del giro ordinario de los negocios del contribuyente, la utilidad que percibe por su venta se debe tratar como renta ordinaria del ejercicio sin consideración al tiempo de posesión del bien.	16
➤ Análisis de la Procedencia de Ajustes por Precios de Transferencia en Operaciones de Venta de Inventarios y Financiamiento con Partes Vinculadas.	17
QUINTA	19
➤ Consejo de Estado anuló elección de vicepresidentes del Senado de la República por violar derechos de minorías y reglas de alternancia de género	20
SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL	21
➤ Sala de consulta precisa las competencias contractuales en el manejo del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.	22
➤ DAPRE es competente para responder petición sobre gastos de movilización terrestre del Presidente y la Vicepresidente de la República	23
➤ Procuraduría Regional de Instrucción del Tolima es competente para conocer proceso disciplinario ante inoperancia de oficina de control interno de hospital público	24
➤ Se declara competente al Tribunal Superior de Mocoa para resolver solicitud de reubicación laboral de empleada judicial.	25
➤ La Sala de Consulta resolvió un conflicto de competencias en proceso disciplinario por presunto acoso sexual en la Policía Nacional.	26

SECCIÓN TERCERA



CONSEJO DE ESTADO CONFIRMA DECISIÓN DEL IDRD SOBRE APP Y DESCARTA RESPONSABILIDAD EN PRESUNTO DAÑO POR PÉRDIDA DE INTERÉS PÚBLICO ANTES DEL PLAZO FIJADO

El Consejo de Estado analiza la responsabilidad del Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD) en el manejo de una iniciativa privada de Asociación Público Privada (APP) y arroja luces sobre la competencia de la jurisdicción administrativa en estos casos.

En una reciente decisión, la Sección Tercera del Consejo de Estado abordó un caso relacionado con la actividad precontractual de una iniciativa privada de Asociación Público Privada presentada por CUSEGO ante el IDRD, un establecimiento público del orden distrital.

Entre los puntos clave del análisis jurídico, se determinó que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es competente para resolver este tipo de controversias, conforme al artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). Esto debido a que el conflicto gira en torno a la etapa precontractual de la iniciativa y a las posibles afectaciones derivadas de la actuación del IDRD.

El medio de control de reparación directa, previsto en el artículo 140 del CPACA, fue establecido como procedente para este caso, ya que busca la reparación de perjuicios causados por el presunto actuar antijurídico del IDRD. La demanda fue presentada oportunamente dentro del plazo de dos años, según lo estipulado en el literal i) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA.

Sin embargo, el Consejo de Estado concluyó que el rechazo del proyecto por parte del IDRD, bajo el argumento de pérdida de interés público, no vulneró el principio de buena fe ni constituyó un acto antijurídico, puesto que la entidad actuó conforme a las normas que regulan las iniciativas privadas de APP y a los principios de la función pública.

Otro aspecto relevante del caso fue la discusión sobre la participación de los aliados estratégicos propuestos por CUSEGO en la estructuración del proyecto. El Consejo de Estado consideró razonable la desestimación del interés público del proyecto debido a la falta de claridad sobre el rol de estos aliados en la iniciativa. Por último, se determinó que no hay lugar a condenar a la parte demandante en costas, ya que estas no se causaron.

El fallo confirma la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda, destacando la importancia de las normas que regulan las Asociaciones Público Privadas y reafirmando la competencia de la jurisdicción administrativa para resolver este tipo de conflictos.

[M.P. Nicolás Yepes Corrales, radicación, 25000233600020150252902 del 10 de marzo de 2025.](#)

Consultar Decisión



CONSEJO DE ESTADO ORDENA PAGO A CONSORCIO QUE REALIZÓ INTERVENTORÍA DE OBRAS EN EL AEROPUERTO EL DORADO TRAS DEMOSTRAR CUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES EN CONTRATO ESTATAL CON AEROCIVIL

Un reciente fallo del Consejo de Estado aborda aspectos fundamentales sobre la interpretación de contratos estatales, condiciones suspensivas y derechos de los interventores, marcando un precedente en la relación entre las entidades públicas y sus contratistas interventores.

El Consejo de Estado, en su Sección Tercera (Subsección A), analizó una serie de problemas jurídicos relacionados con la interpretación de cláusulas contractuales, las condiciones suspensivas y los derechos de los interventores en el marco de un contrato de interventoría celebrado entre la Aeronáutica Civil (Aerocivil) y el Consorcio Interventoría Calles de Rodaje 2017. Uno de los temas centrales del fallo fue la naturaleza de las condiciones suspensivas.

La Sala concluyó que someter una obligación a una condición suspensiva no modifica la naturaleza de un contrato conmutativo en uno aleatorio. Además, aclaró que el contrato de interventoría, como negocio jurídico autónomo, tiene una naturaleza conmutativa que no puede ser alterada por interpretaciones que desconozcan los principios de equilibrio y buena fe que rigen la contratación estatal.

Otro aspecto relevante fue la interpretación de la cláusula sexta del contrato. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca había entendido que ciertos pagos estaban sujetos a condiciones suspensivas. Sin embargo, el Consejo de Estado determinó que dichas cláusulas regulaban únicamente la forma de pago, no el nacimiento del derecho del interventor a recibir la remuneración pactada, siempre que este hubiera cumplido con sus obligaciones.

Asimismo, la Sala concluyó que el Consorcio interventor sí cumplió con las obligaciones contractuales, a pesar de los incumplimientos del contratista de obra. En este sentido, se reconoció el derecho del interventor al pago del saldo final del contrato, incluyendo el 10 % que había sido cuestionado por la Aerocivil. Sin embargo, el fallo negó otras pretensiones del Consorcio, como el reconocimiento de costos adicionales derivados de prórrogas del contrato y el pago de intereses remuneratorios. Según el Consejo de Estado, los mayores valores reclamados no estaban respaldados por pruebas técnicas sólidas ni por acuerdos entre las partes que modificaran el precio global fijo pactado. Finalmente, la Sala se abstuvo de imponer condenas en costas, al considerar que el recurso de apelación no fue desfavorable y las pretensiones prosperaron parcialmente.

El análisis de este caso pone en evidencia la importancia de una interpretación sistemática y acorde con la naturaleza de los contratos estatales, garantizando el equilibrio entre derechos y obligaciones.

[M.P. Jose Roberto Sáchica Méndez, radicación 25000233600020210004301 del 5 de mayo de 2025](#)



CONSEJO DE ESTADO DECLARA RESPONSABILIDAD DEL EJÉRCITO POR FALSO POSITIVO EN LÍBANO - TOLIMA DE UN JOVEN CAMPESINO

El Consejo de Estado, aborda un caso que involucra la responsabilidad del Estado en una ejecución extrajudicial y el impacto de esta sobre los derechos humanos.

El Consejo de Estado, en su Sección Tercera (Subsección C), resolvió una demanda de reparación directa relacionada con la muerte de un civil en el municipio del Líbano, Tolima, en el contexto de un operativo militar realizado en 2008.

Entre los puntos destacados, se concluyó que la muerte de la víctima, J. M. O. R., fue producto de un uso excesivo de la fuerza por parte del Ejército Nacional, constituyendo una ejecución extrajudicial o "falso positivo". Esto fue calificado como una grave violación de derechos humanos, contraria a principios constitucionales y convencionales. La sentencia profundizó en varias cuestiones claves: el cumplimiento de los plazos legales para ejercer la acción de reparación directa, la autenticidad y valor probatorio de los informes militares, y la necesidad de establecer un estándar probatorio flexible en casos de violaciones graves de derechos humanos.

También se abordó el análisis de la culpa de la víctima como causal eximente de responsabilidad, la presunción de ayuda económica de un hijo menor de 25 años a sus padres, y la ausencia de temeridad o mala fe en las actuaciones procesales que justificaran la imposición de costas.

Finalmente, se determinó la responsabilidad patrimonial de la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional por los hechos ocurridos, destacando que no se acreditó legítima defensa ni respuesta justificada por parte de los militares involucrados. La providencia representa un ejemplo del compromiso del sistema judicial colombiano con la protección de los derechos humanos y la búsqueda de justicia en casos de graves violaciones.

[M.P. Nicolás Yepes Corrales, radicación 73001233100020100021601 del 9 de abril de 2025.](#)

Consultar Decisión



EN LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACIÓN SOMETIDOS AL DERECHO PRIVADO NO ES APLICABLE EL PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICIÓN DE MULTAS, SANCIONES Y DECLARATORIAS DE INCUMPLIMIENTO CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 86 DE LA LEY 1474 DE 2011

Inaplicabilidad del Procedimiento Sancionatorio del Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 en Contratos Regidos por el Derecho Privado.

Una compañía actuó como garante de una persona jurídica sin ánimo de lucro en un convenio de asociación que esta celebró con un municipio. El convenio de asociación se celebró en vigencia del Decreto 777 de 1992, por lo que el régimen jurídico aplicable es el derecho privado.

Al regirse por el derecho privado, no es aplicable a este convenio de asociación el procedimiento para la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento contenido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. En estos casos basta con que se le permita a la compañía garante conocer la actuación y controvertir los fundamentos de la declaratoria de incumplimiento. Esto puede realizarse a través de una audiencia en la que se le dé la oportunidad de rendir descargos, solicitar pruebas y recurrir la determinación adoptada.

[M.P. Fernando Alexei Pardo Flórez, radicación 52001233300020160025201 del 19 de mayo de 2025.](#)

Consultar Decisión



CONSEJO DE ESTADO NIEGA RECLAMACIÓN DE PROPIEDAD EN PARQUE TAYRONA Y CONFIRMA QUE REPARACIÓN DIRECTA NO ES VÍA PARA TITULARIDAD DE PREDIOS BALDÍOS

El Consejo de Estado resolvió sobre la ocupación de tierras en el Parque Nacional Natural Tayrona, abordando temas relacionados con la titularidad de propiedad, el reconocimiento de mejoras y la imposición de costas procesales.

El caso gira en torno a tres puntos clave. En primer lugar, se determinó que el medio de control de reparación directa no es adecuado para discutir la titularidad y restitución de un predio dentro de un parque nacional protegido, como lo pretendía la actora. El Consejo de Estado señaló que existen otros procedimientos jurídicos y administrativos especializados, como la clarificación de la propiedad, la acción de revisión y la acción agraria, que debieron ser utilizados para debatir la titularidad del bien.

En segundo lugar, se abordó la solicitud de reconocimiento de mejoras realizadas en el inmueble. Al igual que en el tema de la titularidad, se concluyó que estas reclamaciones no pueden tramitarse mediante reparación directa.

La legislación establece que este tipo de solicitudes deben ser tramitadas en el contexto de procedimientos relacionados con la recuperación de baldíos, donde se evalúa la buena fe del ocupante y se resuelve el reconocimiento de las mejoras a través de negociación o expropiación.

Finalmente, el Consejo de Estado decidió imponer costas procesales a la apelante debido a que su recurso fue desfavorable. Según las normas procesales, la condena en costas no requiere evaluar la conducta de la parte afectada, y en este caso, se fijaron las agencias en derecho en un salario mínimo mensual legal vigente (SMLMV). En conclusión, este caso pone de manifiesto la importancia de emplear los mecanismos legales adecuados para cada tipo de reclamación.

[M.P. Fernando Alexei Pardo Flórez, radicación 47001233300020220002401 del 19 de mayo de 2025.](#)

Consultar Decisión



SECCIÓN CUARTA



SE CONFIGURA LA EVASIÓN TRIBUTARIA CUANDO LA SOCIEDAD DE COMERCIALIZACIÓN INTERNACIONAL EXPIDE EL CERTIFICADO AL PROVEEDOR PERO NO MATERIALIZA LAS EXPORTACIONES QUE ESTABAN A SU CARGO POR LAS VENTAS EXENTAS REALIZADAS POR EL CONTRIBUYENTE DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS

Procede la vinculación de la sociedad de comercialización internacional al proceso de determinación del impuesto sobre las ventas, en calidad de deudora solidaria, cuando expide el certificado al proveedor, pero se demuestra que no hace efectivas las exportaciones a su cargo por las ventas exentas realizadas por el contribuyente, lo cual es prueba suficiente de que las operaciones tenían propósitos de evasión tributaria.

Se estudió la legalidad de los actos administrativos en los que la DIAN modificó la declaración del IVA del 2 bimestre del año 2019 de cierto contribuyente, quien vendió aceite de soya y sus derivados a la sociedad de comercialización internacional (SCI) demandante, que lo compró para exportarlo. Mediante los referidos actos, la DIAN dispuso la vinculación y notificación, entre otras, de la comercializadora internacional, como deudora solidaria de las obligaciones tributarias de la empresa contribuyente.

Con fundamento en la sentencia de unificación CE-SUJ-4-011 (Exp. 23018), proferida por la Sección Cuarta de la Corporación el 14 de noviembre de 2019, la Sala consideró que la SCI demandante estaba legitimada en la causa por tener interés directo en las resultas del proceso, por lo que podía ejercer el derecho de defensa para desvirtuar las glosas formuladas en los actos de determinación tributaria en sede administrativa y judicial, lo que traía consigo que con su actuar tales actos pudieran ser anulados total o parcialmente y que resultara modificada la situación del contribuyente.

La Sala confirmó la sentencia apelada que negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte actora, porque concluyó que en el caso no se cumplieron los requisitos legales para la procedencia de la exención de IVA por la venta en el país de bienes de exportación a sociedades de comercialización internacional previstos en los artículos 479 y 481 literal b) del E.T., concretamente el relativo a la exportación efectiva de los bienes.

Al respecto señaló que la contribuyente proveedora perdió el beneficio de la exención de IVA por los bienes vendidos a una comercializadora internacional, dado que la DIAN desvirtuó la presunción legal de exportación efectiva derivada de la expedición y entrega del certificado al proveedor por parte de la SCI, con las pruebas que acreditaron que esta no exportó la mercancía, por lo que dichas operaciones perdieron la calidad de ventas exentas.

En consecuencia, como quiera que en los términos del artículo 40-5 del Decreto 380 de 2012 las comercializadoras internacionales tienen la obligación de expedir los certificados al proveedor y de responder por la veracidad y exactitud de los datos consignados en estos, y también se remite al Estatuto Tributario para efectos de la responsabilidad solidaria de los impuestos exonerados, la Sala estimó procedente la aplicación del artículo 793 literal g) del ET,

según el cual, responden con el contribuyente por el pago del tributo “[l]as personas o entidades que hayan sido parte en negocios con propósitos de evasión o de abuso, por los impuestos, intereses y sanciones dejados de recaudar por parte de la Administración Tributaria”, norma que se aplicó en los actos acusados para establecer que era pertinente la vinculación de la SCI en el proceso de determinación del IVA del periodo en discusión.

Lo anterior, tras concluir que la expedición del certificado al proveedor por parte de dicha sociedad sumada a la falta de materialización de las exportaciones que estaban a su cargo con ocasión de las ventas realizadas por la contribuyente, configuraron prueba suficiente para demostrar que las operaciones tenían propósitos evasivos, de modo que la SCI debía responder solidariamente por el pago del tributo.

[M.P. Milton Chaves García, radicación 76001233300020230057901 del 27 de marzo de 2025.](#)

Consultar Decisión



LA DECLARATORIA DE LA EXCEPCIÓN DE INTERPOSICIÓN DE DEMANDA DEL NUMERAL 5 DEL ARTÍCULO 831 DEL ESTATUTO TRIBUTARIO PROCEDE AUNQUE LA DEMOSTRACIÓN SOBRE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA SE HAYA ACREDITADO EN SEDE JUDICIAL Y NO EN LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

Se estudió la legalidad de los actos administrativos en los que el municipio de Guachené (Cauca) declaró no probadas las excepciones de falta de ejecutoria del título, interposición de demanda de nulidad y restablecimiento del derecho y falta de título ejecutivo, en el trámite del procedimiento de cobro administrativo coactivo que adelantó contra Emgesa S.A. E.S.P., en el que perseguía el pago del impuesto de industria y comercio de varios periodos.

Para negar las referidas excepciones el municipio adujo que Emgesa no allegó en sede administrativa la constancia de la admisión de la demanda contra el acto liquidatorio del tributo ni el certificado de que el proceso estaba en trámite. Además, esgrimió que adoptó esa decisión con base en la jurisprudencia vigente cuando se expidieron los actos acusados, que se modificó a partir de la sentencia del 29 de agosto de 2018.

La Sala explicó que para la época de la expedición de esos actos (23 de agosto y 27 de septiembre de 2018) la Sección sostenía la tesis de que la excepción de interposición de demanda prevista en el numeral 5 del artículo 831 del E.T. se demostraba con su admisión, por ser el momento en que se verificaba el cumplimiento de los requisitos legales para el trámite de la demanda y cuando se trababa el litigio entre las partes, criterio que se modificó o moduló a partir de la sentencia del 6 de noviembre de 2019 (Exp. 23198), que anuló las expresiones “admisión” y “admitida” contenidas en el Oficio Dian Nro. 012337 de 2006.

Señaló que en dicha providencia se concluyó que la sola comprobación de la interposición de la demanda es suficiente para declarar probada la excepción, sin que sea necesario verificar la admisión, puesto que “si la Administración tiene noticia de que los actos que utiliza como fundamento para el cobro fueron demandados, es claro que debe esperar a un pronunciamiento del juez de conocimiento sobre la misma, para determinar si puede o no hacer efectivo el cobro”.

En relación con la aplicación del cambio jurisprudencial, la Sala precisó que surtía efectos inmediatos respecto de los casos pendientes de decisión, como el que era objeto de análisis, dada la inexistencia de motivos para concluir que la aplicación de la nueva línea jurisprudencial afectaba derechos fundamentales de las partes. Por el contrario, refirió que Emgesa S.A. E.S.P. demandó la nulidad de los actos de determinación del ICA, lo cual se acreditó en sede administrativa, proceso que finalizó con la sentencia de segunda instancia del 9 de noviembre de 2023, que anuló tales actos, de modo que resultaría contradictorio que, pese a la decisión anulatoria del título ejecutivo que la misma Sala adoptó, la Sección admitiera continuar con el cobro coactivo con sustento en dicho título, por el simple hecho de que la actora no allegó prueba de la admisión de la demanda ante el municipio de Guachené.

De igual forma indicó que, si en gracia de discusión procediera la exigencia de la prueba de la admisión de la demanda, la Sala llegaría a la misma conclusión adoptada en el fallo del 29 de agosto de 2018, según el cual procede la declaratoria de la excepción de interposición de la demanda aun cuando dicha prueba no haya sido presentada en la sede administrativa, sino en la judicial.

Por lo expuesto, la Sala confirmó la declaratoria de nulidad de los actos acusados, pero modificó el restablecimiento del derecho procedente, con el fin de disponer la devolución de la suma que encontró efectivamente probada en el expediente, la cual dispuso indexar en los términos del artículo 187 de la Ley 1437 de 2011 y la fórmula indicada en el fallo de primera instancia, porque este aspecto no fue apelado.

M.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello, radicación 19001233300020180029402 del 30 de abril de 2025.

Consultar Decisión



CUANDO LA ENAJENACIÓN DE UN BIEN HACE PARTE DEL GIRO ORDINARIO DE LOS NEGOCIOS DEL CONTRIBUYENTE, LA UTILIDAD QUE PERCIBE POR SU VENTA SE DEBE TRATAR COMO RENTA ORDINARIA DEL EJERCICIO SIN CONSIDERACIÓN AL TIEMPO DE POSESIÓN DEL BIEN.

Mediante liquidación oficial de revisión la DIAN modificó la autoliquidación del impuesto sobre la renta del año gravable 2016 que efectuó la actora mediante corrección voluntaria a la declaración del tributo. En concreto, reclasificó los ingresos por la venta de inmuebles declarados en el renglón «ingresos por ganancias ocasionales» al de «ingresos operacionales», pero prescindió de reclasificar el «costo por ganancias ocasionales» declarado y, en su lugar, determinó un menor valor como costo de venta de los bienes enajenados. Por ende, liquidó un mayor impuesto a cargo e impuso sanción por inexactitud.

Al estudiar la legalidad de dichos actos, la Sala confirmó la sentencia apelada que negó la nulidad de los mismos, por cuanto concluyó que la demandante no probó que los activos que enajenó durante el periodo debatido tenían la naturaleza de activos fijos, lo que implicó que la utilidad percibida por su venta no estaba gravada con el impuesto de ganancias ocasionales, como lo registró en su declaración tributaria, sino con el impuesto sobre la renta determinado en los actos acusados, cuya legalidad reafirmó.

Consideró que las pruebas que obraban en el expediente demostraron que las ventas de inmuebles que originaron los ingresos controvertidos se efectuaron en el marco del giro ordinario de los negocios de la demandante, quien tenía una actividad organizada para la venta de inmuebles, razón por la cual dichos bienes debían calificarse como activos movibles o inventarios, conforme lo dispuesto en los artículos 60 del ET y 63 del Decreto 2649 de 1993, disposiciones que prevalecían sobre las normas contables invocadas por la actora.

Por ende, indicó que, en los términos del parágrafo 2.º del artículo 300 del ET, adicionado por el artículo 124 de la Ley 1819 de 2016, las utilidades generadas por la enajenación de esos activos estaban gravadas como renta ordinaria y no como ganancias ocasionales, para lo cual es irrelevante el tiempo de posesión de los bienes, puesto que lo verdaderamente relevante para establecer su naturaleza jurídica es el propósito y la destinación de los mismos en el contexto de la actividad económica del contribuyente.

[M.P. Wilson Ramos Girón, radicación 08001233300020230011501 del 8 de mayo de 2025.](#)

Consultar Decisión



EN EL MARCO DEL RÉGIMEN DE PRECIOS DE TRANSFERENCIA SE ESTUDIA LA PROCEDENCIA DE LA ADICIÓN DE INGRESOS RESPECTO DE OPERACIONES DE VENTA DE INVENTARIOS Y DE EGRESO POR PAGO DE INTERESES SOBRE PRÉSTAMOS EFECTUADOS CON UN VINCULADO ECONÓMICO DE LA SOCIEDAD MONÓMEROS COLOMBO VENEZOLANOS S.A., ASÍ COMO LA VIABILIDAD DEL AJUSTE DE COMPARABILIDAD POR RIESGO CREDITICIO EN EL ANÁLISIS DE OPERACIONES DE FINANCIAMIENTO

A través de los actos administrativos cuya legalidad se examinó, la DIAN modificó la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios que presentó la sociedad Monómeros Colombo Venezolanos por el año gravable 2013, en el sentido de (i) adicionar ingresos operacionales por venta de inventarios producidos con su vinculado económico Monómeros International Ltd.; (ii) rechazar, entre otras, la deducción por operaciones de egreso por pago de intereses sobre préstamos -leasing- con dicho vinculado económico; y (iii) disminuir la pérdida líquida, imponer sanción por rechazo o disminución de pérdidas y reducir el saldo a favor declarado.

La Sala confirmó la sentencia apelada del Tribunal Administrativo del Atlántico que negó las pretensiones de la demanda, porque consideró que la contribuyente no desvirtuó el motivo de la adición de ingresos ni el rechazo de la deducción en discusión.

Para adoptar esta decisión, la Sala indicó que el régimen de precios de transferencia está diseñado para que las transacciones realizadas por el contribuyente con vinculados económicos cumplan el principio de plena competencia y, para ello, el artículo 260-2 del Estatuto Tributario establece que, bajo tal principio, una operación entre vinculados debe cumplir con las condiciones que se hubieren utilizado en operaciones comparables con o entre partes independientes.

Con respecto a la adición de ingresos, la Sala precisó que la actora desatendió las directrices de precios de transferencia en relación con los volúmenes de venta, al no considerar dentro del análisis las ventas comparables internas que presentaban volúmenes mayores en cantidad y mostraban mayor similitud. Explicó que la contribuyente no justificó porqué escogió como comparables operaciones de terceros independientes del exterior y no las de comparables internos, que se debieron tener en cuenta prioritariamente conforme a las directrices aplicables en materia de precios de transferencia (2010), y según los hallazgos de la DIAN sobre las diferencias en las cantidades vendidas al vinculado, respecto de los comparables externos, con lo cual contravino la normativa vigente sobre la materia.

En cuanto a la deducción por las operaciones de egresos por compra de activos fijos al vinculado Monómeros International Ltd., financiados mediante leasing, se pactaron intereses a una tasa del 6,494 % (Libor 5 % + 1,494 %) con un plazo de 10 y 11 años, según dos cronogramas de amortización.

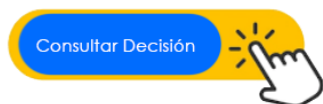
Para garantizar el principio de plena competencia, la sociedad utilizó el método de precio comparable no controlado (PC) con comparables externos, para la cual tomó tasas de interés con base en los datos de la página de la Reserva Federal de los Estados Unidos considerada para los bonos del Tesoro Americano con plazo de 10 años correspondientes a los meses de noviembre y diciembre de 2009, en tanto las fechas de despacho y nacionalización de los equipos se pactaron entre noviembre y diciembre de 2009. A dicha tasa le realizó ajustes por: i) Prima por riesgo geográfico (Riesgo país), porque Colombia es un mercado emergente, en el que el rendimiento de los bonos del tesoro americano refleja indicadores numéricos del riesgo país como un índice EMBI+ que mide el grado de peligro que tiene un país para las inversiones extranjeras y, ii) Prima por calificación crediticia/solvencia del deudor, para involucrar una prima que compense el riesgo asumido por el prestamista en la operación, conforme con la calificación crediticia de Monómeros.

La DIAN aceptó del uso de la tasa de los Bonos del Tesoro de los Estados Unidos, pero recalculó el rango intercuartil de las tasas aceptadas. Además, recalculó las cuotas de amortización 7 y 8 de los contratos de leasing que, de acuerdo con los cronogramas de amortización, corresponden al año 2013, para lo cual utilizó como tasa aplicable la determinada como mediana de las operaciones comparables (5,580 %).

La Sala avaló el rechazo de la deducción de parte de los intereses pagados con ocasión de las referidas operaciones, por cuanto concluyó que las condiciones que dieron lugar al ajuste realizado a las tasas de leasing financiero no estaban justificadas, en la medida en que tal ajuste se soportó en una certificación otorgada por una entidad no autorizada para calificar riesgos, en los términos previstos en la normativa del sector financiero, esto es, los artículos 2.22.1.1.2 del Decreto 2555 de 2010 (artículo 2.3.1.2. Resolución 400 de 1995, modificada por el Decreto 1076 de 2007) y 2.22.1.1.1 ib. (artículo 1.º del Decreto 1350 de 2008, que modificó el artículo 2.3.1.1 de la Resolución 400 de 1995 de la Sala General de la Superintendencia de Valores), así como del artículo 2.º del Decreto 1350 de 2008.

Finalmente, la Sala mantuvo la sanción por inexactitud tras considerar que la sociedad utilizó factores inadecuados para establecer que, tanto el ingreso por venta de inventarios, como el egreso por intereses sobre préstamos con su vinculado cumplían el principio de plena competencia, con lo cual desatendió el régimen de precios de transferencia y las directrices de la OCDE sobre la materia. Como el mencionado incumplimiento del régimen generó la disminución de los ingresos y el aumento de los gastos declarados en el impuesto sobre la renta del periodo revisado e incrementó la pérdida líquida del ejercicio, la Sala concluyó que su conducta configuró el tipo infractor analizado y que no existió error en la apreciación del derecho aplicable.

[M.P. Luis Antonio Rodríguez Montaña, radicación 08001233300020190069001 del 15 de mayo de 2025.](#)



SECCIÓN QUINTA



CONSEJO DE ESTADO ANULÓ ELECCIÓN DE VICEPRESIDENTES DEL SENADO DE LA REPÚBLICA POR VIOLAR DERECHOS DE MINORÍAS Y REGLAS DE ALTERNANCIA DE GÉNERO

Sala Electoral anuló elección de vicepresidencias del Senado por desconocer derechos de las minorías políticas y el principio de paridad de género.

El Consejo de Estado, en su más reciente pronunciamiento, analizó la validez de las elecciones para la primera y segunda vicepresidencia del Senado de la República (2024-2025), que fueron cuestionadas bajo la consideración de que no se respetaron las normas que garantizan la participación de las minorías políticas y la alternancia de género.

La Sala Electoral analizó si las decisiones tomadas por las agrupaciones políticas estuvieron acordes con las disposiciones legales y los principios constitucionales en la conformación de la Mesa Directiva del Senado. Con tal fin, el Consejo de Estado abordó dos problemáticas fundamentales.

La primera, relacionada con la elección del primer vicepresidente, en la que se cuestionó si su designación respetó el derecho de las minorías políticas a ocupar dicha posición, dado que su partido, el Liberal Colombiano, no es considerado una minoría al haber obtenido 13 curules.

La segunda problemática se centró en la elección del segundo vicepresidente del Senado de la República, evaluando si se infringió la norma que establece la alternancia entre hombres y mujeres para los partidos en oposición.

El Consejo de Estado concluyó que ambas elecciones estaban viciadas de nulidad. En el caso del primer vicepresidente, se determinó que su partido no cumple con los criterios de minoría establecidos en los artículos 112 de la Constitución y 40 de la Ley 5ª de 1992. Por otro lado, en la elección del segundo vicepresidente, se encontró que no se respetó la alternancia de género prevista en el inciso 3º del artículo 18 de la Ley 1909 de 2018, dado que nuevamente se eligió a un hombre, pese a que existían mujeres elegibles dentro del partido opositor.

[M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil, radicación 11001032800020240017800 del 8 de mayo de 2025.](#)

Consultar Decisión



SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL



SALA DE CONSULTA PRECISA LAS COMPETENCIAS CONTRACTUALES EN EL MANEJO DEL FONDO NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES.

Mediante Concepto del 30 de octubre de 2024, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado respondió una consulta formulada por el Departamento Administrativo de la Presidencia sobre la competencia del director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), en su calidad de ordenador del gasto del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD), frente a la imposición unilateral de multas y sanciones contractuales.

La Sala precisó que los contratos celebrados con recursos del FNGRD están sometidos a un régimen mixto. Por un lado, los contratos destinados a la administración de los bienes, derechos e intereses del fondo se rigen por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP). Por otro, los contratos orientados a la ejecución de dichos recursos, específicamente aquellos relacionados con actividades de respuesta, rehabilitación y reconstrucción en zonas declaradas en situación de desastre o calamidad pública, se rigen por el régimen de contratación entre particulares, con observancia de los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal. En estos últimos, además, se permite pactar cláusulas excepcionales.

Adicionalmente se indicó que el director de la UNGRD puede expedir manuales de contratación tanto para contratos regidos por el EGCAP como por el derecho privado. Caso en el cual, el manual no tiene naturaleza de acto administrativo.

También se indicó que se puede declarar unilateralmente el incumplimiento mediante acto administrativo en contratos regidos por el EGCAP, siempre que se haya pactado la cláusula correspondiente y se adelante el procedimiento del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

En los contratos de derecho privado, incluso si se pactan sanciones, su imposición requiere intervención judicial, pues no existe habilitación legal para que la entidad expida actos administrativos en estos casos. La Sala señaló que no es jurídicamente viable pactar la aplicación del procedimiento del artículo 86 en contratos privados, ya que ello vulneraría normas de orden público del Código de Comercio.

En consecuencia, el director de la UNGRD no puede ejercer cobro coactivo en estos casos, al no poder conformar el título ejecutivo complejo exigido por el artículo 99 del CPACA. Finalmente, se reiteró que el reporte al Registro Único de Proponentes (RUP) solo procede respecto de actos administrativos en firme derivados de contratos regidos por el EGCAP, y que la jurisdicción competente para conocer de los actos y contratos relacionados con la administración del FNGRD es la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

[M.P. Juan Manuel Laverde Álvarez, radicación 11001030600020240055900 del 16 de mayo de 2025.](#)



DAPRE ES COMPETENTE PARA RESPONDER PETICIÓN SOBRE GASTOS DE MOVILIZACIÓN TERRESTRE DEL PRESIDENTE Y LA VICEPRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado resolvió un conflicto negativo de competencias administrativas entre la Unidad Nacional de Protección (UNP) y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), relacionado con la competencia para responder una petición de información formulada por un congresista sobre los gastos de desplazamiento terrestre del presidente y la vicepresidenta de la República.

El conflicto se originó ante la negativa recíproca de ambas entidades de asumir la competencia para responder los puntos específicos de la solicitud presentada por el representante a la Cámara Miguel Abraham Polo Polo. Mientras el DAPRE alegó que la operatividad de los desplazamientos terrestres corresponde a la UNP, esta última sostuvo que no tiene asignada la función de cubrir ni reportar los gastos derivados del ejercicio de las funciones presidenciales o vicepresidenciales.

La Sala analizó el marco normativo aplicable, en particular el artículo 2.4.1.2.7 del Decreto 1066 de 2015, modificado por el Decreto 1139 de 2021, que establece que la protección del presidente y la vicepresidenta está a cargo de la UNP, pero que la asignación de los recursos físicos necesarios para dicha protección corresponde a la entidad a la cual están vinculados, es decir, al DAPRE.

Así, señaló que el DAPRE no solo tiene la responsabilidad de coordinar y apoyar el ejercicio de las funciones presidenciales, sino también de administrar los recursos logísticos y financieros que permiten su cumplimiento. En consecuencia, la Sala declaró que corresponde al DAPRE responder de fondo la petición, al ser la entidad que dispone de los recursos y la información sobre los gastos de movilización terrestre de los altos dignatarios.

Adicionalmente, la Sala exhortó a la UNP a colaborar con el DAPRE en la entrega de la información pertinente, en virtud de los principios de coordinación, concurrencia y eficacia que rigen la función administrativa.

[M.P. María del Pilar Bahamón Falla, radicación 11001030600020240053800 del 2 de abril de 2025.](#)

Consultar Decisión



PROCURADURÍA REGIONAL DE INSTRUCCIÓN DEL TOLIMA ES COMPETENTE PARA CONOCER PROCESO DISCIPLINARIO ANTE INOPERANCIA DE OFICINA DE CONTROL INTERNO DE HOSPITAL PÚBLICO

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado resolvió un conflicto negativo de competencias administrativas entre la Procuraduría Regional de Instrucción del Tolima y la Unidad de Control Interno Disciplinario del Hospital San Juan de Dios E.S.E. de Honda (Tolima), en relación con la autoridad competente para conocer de un proceso disciplinario derivado de hallazgos de la Contraloría General de la República.

La Sala concluyó que, si bien en principio corresponde a las oficinas de control disciplinario interno conocer de los procesos contra servidores públicos de su entidad (art. 93, Ley 1952 de 2019), en este caso la unidad creada por el hospital no cumple con los requisitos legales mínimos: no está integrada por personal con perfil jurídico, no figura claramente en la estructura organizacional, y no garantiza la separación entre instrucción y juzgamiento. Por tanto, no puede operar como dependencia funcionalmente competente.

En consecuencia, y con fundamento en los artículos 92 de la Ley 1952 de 2019 y 19 del Decreto Ley 1851 de 2021, la Sala declaró competente a la Procuraduría Regional de Instrucción del Tolima para conocer del proceso disciplinario, en garantía del debido proceso y la legalidad del trámite.

Adicionalmente, la Sala exhortó al hospital para que adecúe su estructura organizacional y cree una oficina de control disciplinario interno operativa, y a la Procuraduría para que acompañe dicho proceso y, si lo estima pertinente, investigue posibles omisiones disciplinarias del personal directivo.

Respecto de esta decisión se presentó una aclaración de voto, en la cual la consejera indicó que, aunque comparte la decisión de exhortar a la institución hospitalaria para que se fortalezca la operatividad de su unidad disciplinaria, discrepa con la decisión de asignar la competencia disciplinaria a la Procuraduría. En efecto argumentó que, pese a las falencias estructurales y la ausencia de un abogado en la jefatura, la E.S.E. cuenta con una unidad funcional y con personal profesional que puede adelantar al menos la etapa de instrucción de los procesos disciplinarios. Resaltó que la falta de cumplimiento de requisitos legales no exime a la entidad de ejercer su potestad disciplinaria, y que esta puede ser apoyada jurídicamente sin que ello implique pérdida de competencia.

[M.P. Ana María Charry Gaitán, radicación 11001030600020240071300 del 9 de abril de 2025.](#)

Consultar Decisión



SE DECLARA COMPETENTE AL TRIBUNAL SUPERIOR DE MOCOA PARA RESOLVER SOLICITUD DE REUBICACIÓN LABORAL DE EMPLEADA JUDICIAL

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado resolvió un conflicto negativo de competencias administrativas entre el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Mocoa y el Consejo Seccional de la Judicatura de Nariño, relacionado con la solicitud de reubicación laboral presentada por una servidora judicial por razones de salud.

La empleada judicial solicitó ser reubicada en un cargo equivalente en la ciudad de Pasto, invocando el Acuerdo 756 de 2000 del Consejo Superior de la Judicatura. Ambas autoridades declararon su falta de competencia para resolver la solicitud, lo cual generó que se formulara el conflicto de competencias.

La Sala analizó el marco normativo aplicable, en especial el artículo 3 del Acuerdo 756 de 2000, y concluyó que la solicitud debe ser resuelta por el nominador del cargo que ocupa actualmente el servidor judicial. En este caso, dicha competencia recae en el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Mocoa, por ser el nominador del cargo que ocupa la solicitante.

La decisión reitera que la competencia para resolver solicitudes de ubicación, reubicación o reincorporación laboral corresponde al nominador del cargo actual del servidor, sin que ello implique pronunciamiento alguno sobre el fondo de la solicitud.

[M.P. María del Pilar Bahamón Falla, radicación 11001030600020250000300 del 12 de marzo de 2025.](#)

Consultar Decisión



LA SALA DE CONSULTA RESOLVIÓ UN CONFLICTO DE COMPETENCIAS EN PROCESO DISCIPLINARIO POR PRESUNTO ACOSO SEXUAL EN LA POLICÍA NACIONAL

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado resolvió un conflicto negativo de competencias administrativas entre la Policía Nacional y la Procuraduría General de la Nación, relacionado con la investigación disciplinaria adelantada en contra de un capitán de la estación de Policía de Durania (Norte de Santander), por presuntas conductas de acoso sexual en modalidad de acoso laboral.

El conflicto surgió luego de que ambas entidades declararan su falta de competencia para conocer del proceso disciplinario, originado en una queja presentada por dos funcionarias policiales. La Sala, tras analizar el marco normativo aplicable y los antecedentes del caso, concluyó que la autoridad competente para continuar con la investigación es la Procuraduría Regional de Instrucción del Norte de Santander.

En su decisión, la Sala reiteró que, conforme a la Ley 1010 de 2006, cuando tanto la víctima como el presunto agresor son servidores públicos, corresponde al Ministerio Público adelantar el proceso disciplinario. Asimismo, exhortó a la Procuraduría a priorizar el caso y abordarlo con enfoque de género, en cumplimiento de la Ley 1257 de 2008 y los instrumentos internacionales sobre erradicación de la violencia contra la mujer.

Esta decisión reafirma el compromiso del Consejo de Estado con la garantía de los derechos fundamentales, la protección de las víctimas y el fortalecimiento del principio de legalidad en el ejercicio de la función pública.

[M.P. Ana María Charry Gaitán, radicación 11001030600020250009300 del 30 de abril de 2025.](#)

Consultar Decisión





BOLETÍN

DEL CONSEJO DE ESTADO
JURISPRUDENCIA Y CONCEPTOS