

EDICIÓN  
**293**  
NOVIEMBRE  
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**

Maria Magaly Santos Murillo

**Sección Quinta de lo Contencioso Administrativo**

Wadith Rodolfo Corredor Villate

**Sala de Consulta y Servicio Civil**

Maria del Pilar Pimentel Triviño

**Sala Plena de lo Contencioso Administrativo**

Maria 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.

293, edición diciembre de 2025

ISSN: 2711-385X

[www.consejodeestado.gov.co](http://www.consejodeestado.gov.co)

Consejo de Estado

Calle 12 7-65, Bogotá D.C.

Palacio de Justicia

Bogotá D.C. – Colombia

## EDITORIAL

El Consejo de Estado presenta la edición 293 del Boletín «Jurisprudencia y Conceptos», la última entrega del año 2025, reafirmando su compromiso con la transparencia, la seguridad jurídica y la consolidación de una justicia abierta y cercana al ciudadano.

Este número reúne las providencias, los conflictos de competencia administrativa y los conceptos emitidos por la Sala de Consulta y Servicio Civil más relevantes y recientes proferidos por la corporación. Entre ellos, destacamos la sentencia de unificación proferida por la Sección Tercera, que permite acumular la indemnización por lucro cesante originada en la responsabilidad extracontractual del Estado, con la pensión de invalidez para miembros de la Fuerza Pública, reconociendo la diversidad de causas y fuentes jurídicas entre ambas prestaciones.

Asimismo, incluimos el auto de unificación de la Sección Cuarta sobre la procedencia del llamamiento en garantía por parte de agentes de retención, eliminando el requisito de pago previo para vincular a terceros, en aplicación de los principios de celeridad y economía procesal. Finalmente, resaltamos la decisión de la Sección Segunda sobre el régimen pensional docente y la importancia de incorporar una perspectiva de género en el reconocimiento de sustituciones pensionales para cónyuges separados de hecho.

Al cerrar este año, extendemos nuestro agradecimiento a quienes nos acompañan en esta labor: lectores, operadores jurídicos y ciudadanos que confían en la justicia como pilar de la democracia. Que esta Navidad sea motivo de esperanza y que el 2026 nos encuentre unidos en el propósito de seguir construyendo una justicia más eficiente, transparente e incluyente.

A través del siguiente link, conozca los videos explicativos de decisiones relevantes:  
<https://www.youtube.com/@consejodeestadocolombia/videos>

En este enlace podrá consulta todas las ediciones del boletín de jurisprudencia: [Boletín de Jurisprudencia](#)

## Contenido

SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN .....	7
PROCEDE LA ACUMULACIÓN DE LA INDEMNIZACIÓN DEL LUCRO CESANTE ORIGINADA EN LA RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO CON LA PENSIÓN DE INVALIDEZ RECONOCIDA A LOS MIEMBROS VOLUNTARIOS Y PROFESIONALES DE LA FUERZA PÚBLICA, SIN LUGAR A DESCUENTO NI EXCLUSIÓN .....	8
SE DICTÓ AUTO DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL SOBRE LA PROCEDENCIA DEL LLAMAMIENTO EN GARANTÍA EFECTUADO POR EL AGENTE DE RETENCIÓN DEL TRIBUTO.....	9
SECCIÓN PRIMERA.....	12
SE NIEGAN LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA CONTRA LOS ACTOS PROFERIDOS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, POR MEDIO DE LOS CUALES SE DECLARÓ FISCALMENTE RESPONSABLE A LA DIRECTORA TÉCNICA DE GESTIÓN CONTRACTUAL DEL INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU, YA QUE SU ACTUAR FUE DETERMINANTE EN LA PRODUCCIÓN DEL DAÑO FISCAL, PUES ELABORÓ, REVISÓ Y AVALÓ JURÍDICAMENTE ACTOS CONTRACTUALES QUE RESULTARON LESIVOS PARA EL ERARIO. ....	13
SECCIÓN SEGUNDA .....	14
SE SUSPENDE EL INCISO 1 DE LOS ARTÍCULOS 1 Y 2 DEL ACUERDO PCSJA24-12238 DE 2024, EXPEDIDO POR EL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA EL NOMBRAMIENTO EN PROVISIONALIDAD EN CASO DE VACANCIA TEMPORAL DE UN CARGO DE CARRERA EN LA RAMA JUDICIAL. ....	15
RÉGIMEN PENSIONAL DE LOS DOCENTES OFICIALES: EXCEPCIONES, REQUISITOS Y REGÍMENES APLICABLES SEGÚN FECHA DE VINCULACIÓN (LEY 91 DE 1989, LEY 812 DE 2003, LEY 33 DE 1985, LEY 100 DE 1993 Y JURISPRUDENCIA RELEVANTE). .....	16
RECONOCIMIENTO DE LA SUSTITUCIÓN PENSIONAL AL CÓNYUGE SEPARADO DE HECHO. ANÁLISIS DE LA CONVIVENCIA, DEPENDENCIA ECONÓMICA Y ESPECIALMENTE LA APLICACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA INTERPRETACIÓN DE LA LEY 100 DE 1993 .....	18
SECCIÓN TERCERA.....	20
CONSEJO DE ESTADO ORDENA QUE EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CONOZCA LA DEMANDA TRAS LA DECLARACIÓN DE INCOMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE ARBITRAMIENTO EN CONTROVERSIAS CONTRACTUALES SOBRE UN ASUNTO TRIBUTARIO, GARANTIZANDO EL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. ....	21
CONSEJO DE ESTADO RATIFICA REPRESENTACIÓN PRESIDENCIAL Y VALIDA INHABILIDAD PREVENTIVA QUE SE EXTIENDE A SOCIEDADES Y GRUPOS EMPRESARIALES.....	23
CONSEJO DE ESTADO DEFINE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ACTOS PRECONTRACTUALES DE PRESTADORES DE SERVICIOS PÚBLICOS AL INDICAR QUE SON DE DERECHO PRIVADO Y NO ACTOS ADMINISTRATIVOS.....	25
SE APLICA LA SENTENCIA DE UNIFICACIÓN 57464 DEL 31 DE JULIO DE 2025 EN EL SENTIDO DE QUE, SI LO QUE SE RECLAMA TIENE FUENTE Y RESPALDO EN ACTIVIDADES PROPIAS DEL OBJETO DE UN ACUERDO DE VOLUNTADES, AUNQUE SE EXTIENDA EN EL TIEMPO Y SE HAYA CONSUMADO LUEGO DEL PERÍODO DE EJECUCIÓN, CORRESPONDERÁ A UN JUICIO DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES.....	27
LA RAMA JUDICIAL CARECE DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA PARA RESPONDER PATRIMONIALMENTE POR ERRORES JURISDICCIONALES EN LAUDOS ARBITRALES. ....	28
CUMPLIMIENTO DE CONDICIÓN EN ACUERDO DE PAGO OBLIGA A LA DEVOLUCIÓN DE LO PAGADO CON INTERESES MORATORIOS .....	30
LIQUIDACIÓN JUDICIAL DE CONVENIO DE ASOCIACIÓN: COMPENSACIÓN DE DEUDAS Y REDUCCIÓN DE LA CLÁUSULA PENAL.....	32

CUANDO NO EXISTE CONTRATO QUE RESPALDE UNA PRESTACIÓN, EL CAMINO PROCESAL ADECUADO ES LA REPARACIÓN DIRECTA POR ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA.....	34
EL ESTADO ES RESPONSABLE PATRIMONIALMENTE POR LA MUERTE DE UN PILOTO, PRODUCTO DE UN VICIO EN EL DISEÑO DE UNA AERONAVE, AL SER EL GUARDIÁN DE LA ESTRUCTURA DEL OBJETO PELIGROSO.....	35
CONSEJO DE ESTADO FIJA LAS REGLAS PARA EL CÓMPUTO DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD POR OCUPACIÓN JURÍDICA DE PREDIOS CON MOTIVOS DE UTILIDAD PÚBLICA.....	36
EL PRIMER DEBATE DE LOS PROYECTOS DE ORDENANZA DEPARTAMENTAL DEBE EFECTUARSE ANTE LA COMISIÓN RESPECTIVA.....	38
CONSEJO DE ESTADO REVOCÀ CADUCIDAD Y DECLARA RESPONSABILIDAD ESTATAL POR OMISIÓN Y USO EXCESIVO DE LA FUERZA EN EL HOLOCAUSTO DEL PALACIO DE JUSTICIA.....	39
CONSEJO DE ESTADO REITERA LA TEORÍA DE CAUSA EFICIENTE DEL DAÑO PARA DECLARAR LA RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO .....	40
CUANDO SE CUBRE UNA OBLIGACIÓN POR CUENTA DE FALLOS QUE NO GOZAN DE UN AMPARO LEGAL, SE CONFIGURA UN PAGO DE LO NO DEBIDO, EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 2313 DEL CC Y, POR ENDE, HAY LUGAR A SU RESTITUCIÓN.....	42
CONSEJO DE ESTADO DECLARA INEXISTENTE CONTRATO MINERO POR FALTA DE REGISTRO Y DESCARTA RECLAMO POR INCUMPLIMIENTO.....	43
CONSEJO DE ESTADO CONFIRMA ANULACIÓN PARCIAL DE LAUDO ARBITRAL EN LO CONCERNIENTE AL ESQUEMA TARIFARIO DEL CONTRATO DE CONCESIÓN DEL RELLENO SANITARIO DOÑA JUANA.....	45
SECCIÓN CUARTA .....	47
SE CONFIRMÓ LA LEGALIDAD DE LAS RESOLUCIONES POR LAS QUE LA SUPERINTENDENCIA FINANCIERA SANCIONÓ AL REPRESENTANTE LEGAL DE PACIFIC RUBIALES ENERGY CORP. POR INFRACCIÓN DE LAS NORMAS DEL MERCADO DE VALORES .....	54
ANTE LA CONCURRENCIA DE DIRECCIONES PROCESALES PARA LA NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA SE PRECISAN LOS CRITERIOS PARA DETERMINAR SU PREVALENCIA Y SE FIJA EL ALCANCE DE LA CERTIFICACIÓN EXPEDIDA POR EL MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO COMO REQUISITO DE LA EXENCIÓN HOTELERA DEL ORDINAL 3 DEL ARTÍCULO 207-2 DEL ESTATUTO TRIBUTARIO.....	56
SE REITERA QUE EL INCUMPLIMIENTO DEL DEBER DE ENVÍO DE LA INFORMACIÓN REQUERIDA POR LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA CONSTITUYE UNA CONDUCTA QUE AFECTA EL CORRECTO EJERCICIO DE LA FUNCIÓN FISCALIZADORA Y QUE, POR ENDE, GENERA LA IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN POR NO INFORMAR. ....	59
PREVIA EXPLICACIÓN DEL CICLO DE GENERACIÓN DE REGALÍAS Y COMPENSACIONES, LA SALA DETERMINÓ EL ICA POR LA EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES Y PRECISÓ EL ALCANCE PROBATORIO DE LA INFORMACIÓN EXPEDIDA POR LA AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS ANH SOBRE LAS REGALÍAS LIQUIDADAS A LOS MUNICIPIOS.....	61
EN EL MARCO DEL RÉGIMEN DE PRECIOS DE TRANSFERENCIA SE RECHAZA LA ADICIÓN DE INGRESOS POR VENTA DE MINERALES Y POR OBTENCIÓN DE INTERESES Y RENDIMIENTOS FINANCIEROS EN OPERACIONES DE DEPÓSITO CON VINCULADOS ECONÓMICOS.....	64
PROCEDE EL RECONOCIMIENTO DE PASIVOS DECLARADOS EN RENTA CON OCASIÓN DE CONTRATOS DE CUENTA CORRIENTE MERCANTIL Y DE CESIÓN DE CRÉDITO ENTRE COMPAÑÍAS CON VINCULACIÓN ECONÓMICA Y LA DEDUCCIÓN DE SUS INTERESES, ASÍ COMO DEL GASTO POR DEPRECIACIÓN DE VEHÍCULOS Y PARCIALMENTE LA ADICIÓN COMO GANANCIA OCASIONAL DE LA CIFRA IMPUTADA POR RECUPERACIÓN DE LA DEDUCCIÓN POR DEPRECIACIÓN DE ACTIVOS ENAJENADOS.....	68
SE PRECISAN LAS CIRCUNSTANCIAS DE OPERANCIA DE LA DEDUCCIÓN POR DEPRECIACIÓN CAUSADA POR OBSOLESCENCIA DE LOS ACTIVOS Y SE ADVIERTE SOBRE LA INEXISTENCIA DE TARIFA LEGAL PARA JUSTIFICARLA RESPECTO DE LA DEPRECIACIÓN ACELERADA POR OBSOLESCENCIA .....	73

SECCIÓN QUINTA .....	76
CONSEJO DE ESTADO ORDENA CONTINUAR PROCESO DE NULIDAD ELECTORAL CONTRA CONCEJAL DE BARRANCABERMEJA .....	77
CONSEJO DE ESTADO CONFIRMA ELECCIÓN DE DIPUTADO DE SUCRE PESE A CUESTIONAMIENTOS POR COALICIÓN Y APLICACIÓN DE JURISPRUDENCIA ANUNCIADA .....	79
SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL .....	81
EMBAJADORES DEBEN CESAR FUNCIONES CON UN AÑO DE ANTELACIÓN PARA ASPIRAR AL SENADO: INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 179.2 DE LA CONSTITUCIÓN .....	82
LA SALA DE CONSULTA ACLARA RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES EN DESIGNACIÓN DE GOBERNADORES .....	83
SALA DE CONSULTA DEFINE LÍMITES DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA FRENTE A ÓRDENES JUDICIALES Y ORIENTA SOBRE MEDIDAS PARA GESTIÓN DEL RIESGO .....	84
SALA DE CONSULTA DETERMINA QUE ALCALDÍA LOCAL DE BARRIOS UNIDOS PUEDE INVESTIGAR PRESUNTA CONSTRUCCIÓN ILEGAL POR NO ESTAR EN ZONA DE INFLUENCIA .....	85
LA AGENCIA DE DESARROLLO RURAL ES LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA EVALUAR APP DE PEQUEÑA CENTRAL HIDROELÉCTRICA EN LA GUAJIRA.....	86
SALA DE CONSULTA DECLARA SU FALTA DE COMPETENCIA TODA VEZ QUE EL JUEZ DE FAMILIA ES EL FACULTADO PARA DIRIMIR UN CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN LA ETAPA INICIAL DEL PARD.....	87
LA SALA DE CONSULTA DEFINE COMPETENCIA EN INVESTIGACIÓN DISCIPLINARIA Y ANALIZA LA NATURALEZA DE LAS FUNCIONES DE LOS INSPECTORES DE CONVIVENCIA Y PAZ COMO AUTORIDADES DE TRÁNSITO .....	88
SALA DE CONSULTA SE ABSTIENE DE RESOLVER CONFLICTO POR CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA EN RESTITUCIÓN DE TIERRAS.....	89
SALA DE CONSULTA ASIGNA COMPETENCIA PARA TRASLADO DE APORTES PENSIONALES EN RÉGIMEN ESPECIAL .....	90
LA SALA DE CONSULTA DEFINE COMPETENCIA PARA IMPONER MULTA POR INCUMPLIMIENTO DE AMONESTACIÓN EN PARD .....	91
ASUNTOS CONSTITUCIONALES.....	92
LA MORA EN EL PAGO DE LAS INCAPACIDADES POR PARTE DE COLPENSIONES VULNERÓ LOS DERECHOS FUNDAMENTALES AL MÍNIMO VITAL, A LA SALUD Y A LA SEGURIDAD SOCIAL DEL ACCIONANTE .....	93
SE AMPARÓ EL DERECHO AL DEBIDO PROCESO POR CONFIGURARSE UN DEFECTO FÁCTICO EN RELACIÓN CON LA CESIÓN DE DERECHOS QUE SE HIZO SIN LA FIRMA DE LA TUTELANTE, EN EL MARCO DE UN PROCESO DE REPARACIÓN DIRECTA QUE ACCEDIÓ A LAS PRETENSIONES.....	94
CREMIL NO PUEDE ALEGAR LA COSA JUZGADA, PARA OMITIR SU DEBER DE RESOLVER DE FONDO UNA SOLICITUD DE SUSTITUCIÓN DE LA ASIGNACIÓN DE RETIRO .....	96

# SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN



## PROCEDE LA ACUMULACIÓN DE LA INDEMNIZACIÓN DEL LUCRO CESANTE ORIGINADA EN LA RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DEL ESTADO CON LA PENSIÓN DE INVALIDEZ RECONOCIDA A LOS MIEMBROS VOLUNTARIOS Y PROFESIONALES DE LA FUERZA PÚBLICA, SIN LUGAR A DESCUENTO NI EXCLUSIÓN

*Consejo de Estado unifica jurisprudencia: indemnización por lucro cesante podrá acumularse con pensión de invalidez en casos de miembros de la Fuerza Pública*

Los argumentos para aceptar que los miembros de la Fuerza Pública perciban concurrentemente la pensión de invalidez y la indemnización del lucro cesante son los siguientes: i) la diferencia de causas, porque los presupuestos fácticos de la causalidad en el régimen pensional y la responsabilidad del Estado son diferentes; ii) la diversidad de fuentes jurídicas, la indemnización del lucro cesante fundamentada en el artículo 90 de la Constitución Política y la pensión en el régimen especial contenido en la Ley 923 de 2004, así como en los Decretos 4433 de 2004 y 1157 de 2014; iii) el carácter no indemnizatorio de la pensión, que corresponde a una prestación social propiamente dicha; iv) la ausencia de la finalidad de extinguir la obligación indemnizatoria en el momento en que la entidad reconoce el derecho pensional; v) la falta de consagración de la subrogación en favor de la entidad que reconoce y paga la pensión.

Sección Tercera, M.P. María Adriana Marín, sentencia de unificación radicación 25000233600020170001101 del 26 de noviembre de 2025. S.V. Nicolás Yepes Corrales, Diego Enrique Franco Victoria, Adriana Polidura Castillo. A.V. William Edgardo Barrera Muñoz y Fredy Hernando Ibarra Martínez.

## SE DICTÓ AUTO DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL SOBRE LA PROCEDENCIA DEL LLAMAMIENTO EN GARANTÍA EFECTUADO POR EL AGENTE DE RETENCIÓN DEL TRIBUTO

*Al decidir el recurso de apelación interpuesto por Ecopetrol contra el auto proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, que negó el llamamiento en garantía solicitado por dicha empresa respecto de los contratistas con quienes celebró los negocios jurídicos en los que, según la DIAN, se omitió efectuar la retención en la fuente de la estampilla pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia, la Sala unificó la jurisprudencia de la Sección en relación con la procedencia de la referida figura jurídica.*

La Sección analizó el alcance de los artículos 225 del CPACA y 370 del Estatuto Tributario y luego de establecer los elementos y las particularidades de estas disposiciones precisó que el primero contiene una norma especial sobre la procedencia del llamamiento en garantía, por lo que para el efecto no son aplicables el artículo 64 del Código General del Proceso ni el 370 del E.T., pues este prevé el derecho al reembolso a favor del agente de retención, mas no regula ni establece requisitos para la procedencia del llamamiento en garantía.

Indicó que el artículo 225 del CPACA no dispone que el llamamiento en garantía requiera la acreditación de algún pago previo y que no podría hacerlo, pues su finalidad consiste en que el tercero vinculado garantice a alguna de las partes el eventual y futuro resultado perjudicial que pueda derivarse del proceso.

Por su parte, el artículo 370 del E.T. regula un escenario distinto, y no contradictorio, ya que permite que el agente de retención obtenga el reembolso fuera del contexto de un proceso judicial en el que se discute la legalidad del acto administrativo proferido por la DIAN, bien porque no presentó una demanda con este propósito o porque acude a otros mecanismos judiciales y extrajudiciales para obtener el pago por parte de los sujetos pasivos del tributo.

En cambio, el citado artículo 225 admite la posibilidad de que, en un mismo proceso, se resuelva sobre la legalidad del acto de fiscalización y del derecho al reembolso, aunque no se haya efectuado el pago, como manifestación del principio de economía procesal.

Conforme lo anterior, afirmó que la figura del artículo 225 referido constituye un derecho de garantía que la ley reconoce a las partes del proceso, con base en el cual pueden convocar a un tercero para que asuma las consecuencias patrimoniales de una decisión adversa a sus intereses, derecho adjetivo que no puede ser limitado ni vaciado en su contenido por lo previsto en el artículo 370 del E.T., norma cuyo ámbito de aplicación es diferente.

Para la Sala, lo anterior no amenaza de modo alguno la posibilidad de que la autoridad tributaria obtenga el pago directamente del agente de retención, tal como lo prevé el aludido artículo 370. En realidad, el llamamiento en garantía únicamente otorga el derecho a que el tercero sea vinculado y, en un solo proceso judicial (principios de celeridad y de economía procesal), se le imponga la obligación de restablecer el patrimonio del llamante, en cuanto fuera perjudicado. Consideró que, en otras palabras: esta figura no tiene la virtualidad de exonerar al llamante-agente de retención de sus obligaciones, como es el pago de las retenciones no recaudadas en favor de la autoridad tributaria, sino que le otorga el derecho a obtener una declaración con efectos de cosa juzgada en contra de los llamados-sujetos pasivo y, así, ejercer de inmediato su derecho al reembolso. Por lo expuesto, explicó que la sentencia que decida el litigio deberá, además de la legalidad del acto acusado, declarar si la demandante tiene derecho al reembolso por parte de los llamados, una vez efectúe el pago a su cargo.

La Sección señaló que el hecho de que en el llamamiento en garantía solicitado por el agente de retención no se requiera acreditar el pago previo, no supone una excepción a la regla de allegar prueba siquiera sumaria del derecho legal o contractual en que se fundamenta la vinculación del tercero, conforme ha sido criterio pacífico de la Sección.

De esta forma, puso de presente que, para que proceda el llamamiento, debe existir en el expediente alguna prueba del vínculo legal o contractual que, atendiendo lo anterior, corresponderá al fundamento jurídico o económico por el que el agente de retención efectuó el pago o abono en cuenta que constituye ingreso tributario para el sujeto pasivo y sobre el cual la DIAN considera que se omitió la retención.

Advirtió que, contrario al supuesto estudiado en el auto del 11 de octubre de 2018 (Expediente 23059, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez), en el que se afirmó que no era necesario que la UGPP llamara en garantía a las administradoras del sistema para que devolvieran los recursos objeto del litigio porque el artículo 311 de la Ley 1819 de 2016 señala que esta entidad les ordenará su devolución cuando se declare la nulidad de sus actos administrativos, el artículo 370 del E.T. no establece algún mecanismo concreto de devolución que sea autónomo e independiente al del proceso judicial, sino que se limita a indicar que el agente de retención tendrá derecho al reembolso, previa satisfacción de su obligación.

Conforme con lo expuesto y en atención a la necesidad de unificar jurisprudencia, se fijaron las siguientes reglas de unificación, aplicables a los procesos en los que no se haya decidido sobre la procedencia del llamamiento en garantía, mediante providencia ejecutoriada:

1. El agente de retención que presenta demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la DIAN y pretende la nulidad de los actos de liquidación oficial de las retenciones omitidas, podrá llamar en garantía a los sujetos pasivos

del tributo para que, en caso de que la sentencia resulte adversa, efectúen el reembolso correspondiente.

2. El llamante que es agente de retención, en estos casos, no requiere probar el pago de la retención omitida, pues no es un requisito del artículo 225 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

3. El llamante y agente de retención deberá allegar prueba si quiera sumaria del derecho legal o contractual alegado, el cual consistirá en el fundamento jurídico o económico por el que efectuó el pago o abono en cuenta que constituye ingreso tributario para el sujeto pasivo y sobre el cual la DIAN considera que se omitió la retención.

Al aplicar las anteriores reglas al caso concreto, la Sala estimó que se probó que los actos administrativos acusados impusieron a Ecopetrol S.A. el pago de las sumas que omitió retener, durante el año 2016, por concepto de la estampilla pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia, de modo que, en caso de que se nieguen las pretensiones de la demanda, dicha empresa se verá conminada a pagar a la Administración, con sus propios recursos, la obligación tributaria.

Y agregó que con la demanda y su reforma la actora allegó copia de los contratos que fueron objeto de fiscalización por la DIAN, los cuales constituyen prueba suficiente del vínculo entre aquella y sus contratistas, pues acreditan el fundamento de los pagos o abonos en cuenta efectuados a los sujetos pasivos del tributo y que serían objeto de retención, de acuerdo con los artículos 6 y 9 de la Ley 1697 de 2013.

En consecuencia, concluyó que procedía revocar el auto apelado que negó el llamamiento en garantía para, en su lugar, ordenar al a quo que provea al respecto previa verificación del cumplimiento de los demás requisitos legales de esta figura jurídica.

Sección Cuarta, auto de unificación M.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello, radicación 25000233700020220050501 (29199), del 23 de octubre de 2025.S.V. Wilson Ramos Girón y Claudia Rodríguez Velásquez.

# SECCIÓN PRIMERA



**SE NIEGAN LAS PRETENSIONES DE LA DEMANDA CONTRA LOS ACTOS PROFERIDOS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, POR MEDIO DE LOS CUALES SE DECLARÓ FISCALMENTE RESPONSABLE A LA DIRECTORA TÉCNICA DE GESTIÓN CONTRACTUAL DEL INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU, YA QUE SU ACTUAR FUE DETERMINANTE EN LA PRODUCCIÓN DEL DAÑO FISCAL, PUES ELABORÓ, REVISÓ Y AVALÓ JURÍDICAMENTE ACTOS CONTRACTUALES QUE RESULTARON LESIVOS PARA EL ERARIO.**

*La Sección Primera del Consejo de Estado revocó la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en cuanto accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, al concluir que la actuación de la Directora Técnica de Gestión Contractual del Instituto de Desarrollo Urbano IDU, mediante la elaboración, revisión y aval jurídico de varios otrosíes, prórroga y adición al Contrato 137 de 2007, referente a la construcción y adecuación de la fase III del Sistema Integrado de Transporte Masivo “Transmilenio” de la ciudad de Bogotá D.C., contribuyó de manera determinante y con culpa grave al detrimento patrimonial.*

La Sala consideró probado que la directora técnica no fue mera observadora: sus vistos buenos y aprobaciones sobre modificaciones contractuales (otrosíes 5 a 9, adición 2 y prórroga 1) conectaron directamente con cambios en objeto, valor y esquema de riesgos que generaron sobrecostos al IDU.

Se reafirma la idea de que la responsabilidad fiscal no solo recae en quien maneja los recursos, sino también en quien, por acción u omisión, influye decisivamente en la causa del daño patrimonial. En este caso, la función asignada a la Dirección Técnica de Gestión Contractual —asegurar la legalidad de las modificaciones— implicó una incidencia relevante en la gestión fiscal.

La decisión subraya la responsabilidad de los funcionarios encargados de dar aval jurídico a modificaciones contractuales y el alcance de la gestión fiscal más allá del manejo directo de recursos.

M.P. Pablo Andrés Córdoba Acosta, radicación 25000234100020170091302 del 25 de septiembre de 2025. A.V. Germán Eduardo Osorio Cifuentes.

# SECCIÓN SEGUNDA



## **SE SUSPENDE EL INCISO 1 DE LOS ARTÍCULOS 1 Y 2 DEL ACUERDO PCSJA24-12238 DE 2024, EXPEDIDO POR EL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA EL NOMBRAMIENTO EN PROVISIONALIDAD EN CASO DE VACANCIA TEMPORAL DE UN CARGO DE CARRERA EN LA RAMA JUDICIAL.**

*El Consejo de Estado en reciente pronunciamiento estudió la pertinencia de decretar la medida cautelar de la suspensión provisional del Acuerdo PCSJA24-12238 del 9 de diciembre de 2024 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura que estableció los criterios para la provisión de cargos en provisionalidad en vacancias temporales, prevista en el artículo 132 (numeral 2) de la Ley 270 de 1996, modificado por la Ley 2430 de 2024.*

En la decisión se señala que la situación administrativa denominada «vacancia temporal» en los cargos de carrera judicial, que regula el artículo 68 (inciso 2) de la Ley 2430 de 2024, estableció que para suplirse el respectivo cargo, se optará por un funcionario o empleado de carrera del despacho respectivo, siempre que cumpla los requisitos para el cargo, o por la persona que hace parte del Registro de Elegibles.

No obstante, el acto demandado además de realizar una diferenciación entre jueces y empleados que no hace la norma estatutaria, alteró el sentido de aquella, al cambiar la palabra «optará» por la expresión «podrá», circunstancia que modifica la finalidad de la ley, pues tienen significados y usos distintos, pues la primera expresión implica el imperativo de elegir entre varias opciones, esto es, entre un servidor de carrera del despacho o entre una persona de la lista de elegibles, mientras que «podrá», otorga un mayor grado de discrecionalidad por el nominador.

Por lo anterior, el ponente consideró que el cambio de las palabras por parte del el Consejo Superior de la Judicatura excedió la facultad reglamentaria al señalar unos efectos no previstos en la ley, extralimitando su competencia legal y constitucional y, en consecuencia, decretó la suspensión provisional del Acuerdo PCSJA24-12238 del 9 de diciembre de 2024, que estableció los criterios para la provisión de cargos en provisionalidad en vacancias temporales.

M.P. Jorge Iván Duque Gutiérrez, radicación 11001032500020250005600 del 5 de septiembre de 2025.

## RÉGIMEN PENSIONAL DE LOS DOCENTES OFICIALES: EXCEPCIONES, REQUISITOS Y REGÍMENES APLICABLES SEGÚN FECHA DE VINCULACIÓN (LEY 91 DE 1989, LEY 812 DE 2003, LEY 33 DE 1985, LEY 100 DE 1993 Y JURISPRUDENCIA RELEVANTE).

*El régimen pensional de los docentes oficiales estuvo exceptuado del Sistema General de Pensiones por el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, debido a la existencia de un sistema propio creado por la Ley 91 de 1989, con un esquema de financiamiento especial: los docentes aportan el 5% de su sueldo básico y la Nación el 8% sobre factores salariales.*

La Ley 91 de 1989 estableció reglas específicas para el reconocimiento de prestaciones, diferenciando entre docentes vinculados antes y después del 31 de diciembre de 1989. La Ley 812 de 2003 dispuso que los docentes vinculados desde el 27 de junio de 2003 se rigen por el régimen de prima media de las leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, pero con la edad de pensión unificada en 57 años para ambos géneros.

El Acto Legislativo 01 de 2005 ratificó la existencia de dos regímenes según la fecha de vinculación: los vinculados antes de la Ley 812 de 2003 conservan el régimen anterior (Leyes 33 de 1985 o 71 de 1988), y los posteriores se rigen por el régimen de prima media. Para los docentes vinculados entre el 1 de enero de 1981 y el 27 de junio de 2003, los requisitos son: 55 años de edad, 20 años de servicio, tasa de reemplazo del 75% y el ingreso base de liquidación (IBL) corresponde al último año de servicio y factores sobre los que se hicieron aportes. Para los vinculados después de la Ley 812 de 2003: edad de 57 años, semanas de cotización según la Ley 100 de 1993, tasa de reemplazo entre 65% y 85% (máximo 80% del IBL) y el IBL es el promedio de los últimos 10 años cotizados. La jurisprudencia ha destacado que la fecha de vinculación inicial determina el régimen aplicable, sin requerir continuidad en el servicio, y la compatibilidad entre pensión y remuneración está permitida.

En conclusión, quienes se vincularon antes de la Ley 812 de 2003 tienen derecho al régimen anterior, y si cumplen los requisitos de edad y tiempo de servicio, pueden acceder a la pensión de jubilación conforme a la Ley 33 de 1985. En el caso que nos ocupa, el Tribunal Administrativo de Risaralda consideró que la demandante acreditó su vinculación al servicio docente con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003. Sin embargo, también estimó que en la medida en que se retiró de su trabajo en la docencia oficial, y lo retomó cuando fue nombrada en provisionalidad, el 30 de enero de 2004, produjo efectos de solución de continuidad.

Esta situación, en su criterio, imponía la aplicación de las leyes 100 de 1993 y 797 de 2003. De la revisión de los documentos que obran en el expediente, la Sala observa que la demandante

tuvo varias vinculaciones como docente al servicio de los municipios de Salamina, Caldas, y Dosquebradas, Risaralda, que ocurrieron con anterioridad y posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 812 de 2003, a saber: (i) entre el 14 de octubre de 1986 y el 30 de noviembre de 1992; (ii) entre el 31 de diciembre de 1995 y el 24 de abril de 2001; (iii) del 4 de marzo al 1 de junio de 2002; y (iv) del 2 de febrero de 2004 en adelante, hasta el 13 de agosto de 2024.

Frente a lo anterior, y en consideración a los argumentos del Tribunal Administrativo de Risaralda, la Sala considera pertinente resaltar que la interrupción o suspensión del servicio oficial docente no determina el régimen pensional aplicable a una situación jurídica en particular. Lo anterior, por cuanto la jurisprudencia de esta corporación ha permitido el reconocimiento de la pensión de jubilación del personal docente, teniendo en cuenta la totalidad de los periodos laborados, aun cuando hubiese discontinuidad entre ellos.

Para la Subsección, condicionar la aplicación del régimen de transición previsto en la Ley 812 de 2003 a la continuidad en la prestación del servicio no es de recibo, por cuanto no es el criterio previsto en la ley para tal efecto. Como se expuso, lo que determina la ley que rige la pensión de los docentes es la fecha de ingreso a la docencia oficial. De acuerdo con lo anterior, y en la medida en que en el presente asunto se encuentra acreditada la vinculación de la demandante al servicio docente con anterioridad al 27 de junio de 2003, es claro que le es aplicable la Ley 33 de 1985.

En relación con el derecho a la compatibilidad entre el salario devengado por el servicio docente y la pensión, la Sala reitera, por un lado, que el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 establece que las prestaciones de los afiliados al FOMAG serán compatibles con pensiones o cualquier clase de remuneración. Por otro, que a partir del análisis del literal g) del artículo 19 de la Ley 4 de 1992, se puede concluir que los docentes oficiales gozan de la prerrogativa de la compatibilidad entre el salario y la pensión. Régimen pensional de los docentes oficiales: excepciones, requisitos y regímenes aplicables según fecha de vinculación (Ley 91 de 1989, Ley 812 de 2003, Ley 33 de 1985, Ley 100 de 1993 y jurisprudencia).

M.P. Elizabeth Becerra Cornejo, radicación 66001233300020210003601 del 14 de agosto de 2025.

## RECONOCIMIENTO DE LA SUSTITUCIÓN PENSIONAL AL CÓNYUGE SEPARADO DE HECHO. ANÁLISIS DE LA CONVIVENCIA, DEPENDENCIA ECONÓMICA Y ESPECIALMENTE LA APLICACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA INTERPRETACIÓN DE LA LEY 100 DE 1993

*Según los artículos 46 y 47 de la Ley 100 de 1993, modificados por la Ley 797 de 2003, la pensión de sobrevivientes y la sustitución pensional están destinadas a proteger a los familiares que dependían económicamente del pensionado fallecido, buscando mantener su nivel de vida.*

El derecho a la pensión de sobrevivientes se causa al momento del fallecimiento y se rige por la ley vigente en esa fecha. El requisito de convivencia para el cónyuge beneficiario debe analizarse según las circunstancias de cada caso, permitiendo que la convivencia de cinco años pueda haberse dado en cualquier tiempo, incluso si hubo separación de hecho, siempre que subsistan lazos de apoyo y solidaridad.

En el caso estudiado, se reconoce que la cónyuge separada de hecho, con sociedad conyugal vigente y convivencia acreditada de cinco años, tiene derecho a la sustitución pensional. Se enfatiza la importancia de aplicar una perspectiva de género en la valoración de pruebas, para evitar discriminación y estereotipos que afecten a las mujeres. Obligación que recae en el operador jurídico, puesto que «se trata de una exigencia que encuentra claro fundamento en los mandatos constitucionales de igualdad y de no discriminación por razones de género», cuyo propósito es erradicar cualquier forma de violencia contra las mujeres.

Para la Subsección esta perspectiva irradia la resolución de los conflictos de sustitución pensional, en casos como el presente, dado que el matrimonio se celebró en el año 1963 y la pareja tuvo 7 hijos desde 1965, por tanto, dicho enfoque debe incidir en la interpretación de los requisitos legales, en concreto, la convivencia de la pareja, pese a que estuvieran separados de hecho en los últimos años de la vida del pensionado.

Así la jurisprudencia constitucional ha determinado que las decisiones judiciales deben tener un enfoque de género en la apreciación probatoria de las pruebas en asuntos pensionales. Por ello, la Corte explicó que, en algunos casos, las administradoras de pensiones niegan la sustitución pensional a las mujeres a partir de aspectos como cuánto dinero se requiere para que un beneficiario sea dependiente, se penaliza el trabajo informal, o se «exige en algunos casos cohabitación entre cónyuges sin comprender que cada familia se expresa de distintas maneras y que no todas se encuentran parametrizadas o cuentan con un estándar de comportamiento».

Nótese que, en el presente caso, el acto demandado negó la sustitución bajo el argumento que la cónyuge presentó la solicitud 8 años después del fallecimiento del causante, sin que la entidad tuviera en cuenta que el derecho al reconocimiento pensional es imprescriptible, así como que la pareja estaba casada, procreó 7 hijos, y que la accionante después de un tiempo tuvo que encargarse sola de los gastos de sus hijos.

Además, se aclara que la dependencia económica no es un requisito expreso para el cónyuge supérstite, aunque su existencia puede ser un indicio de solidaridad y apoyo mutuo. Finalmente, la Subsección concluye que la solicitante acreditó la convivencia requerida y que la ley aplicable es la vigente al momento del fallecimiento, confirmando parcialmente el fallo de primera instancia a favor de la demandante.

M.P. Elizabeth Becerra Cornejo, radicación 76001233300020150044501 del 21 de agosto de 2025.

# SECCIÓN TERCERA



## **CONSEJO DE ESTADO ORDENA QUE EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CONOZCA LA DEMANDA TRAS LA DECLARACIÓN DE INCOMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE ARBITRAMIENTO EN CONTROVERSIA CONTRACTUAL SOBRE UN ASUNTO TRIBUTARIO, GARANTIZANDO EL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.**

*El Consejo de Estado determinó que una disputa sobre retenciones tributarias en un convenio de asociación entre un municipio y una unión temporal no puede quedar sin juez tras la renuncia del tribunal arbitral a conocer el caso.*

Un caso que atrajo atención por su impacto en el acceso a la justicia: la demanda presentada contra el municipio de San José de Cúcuta, relacionada con el incumplimiento, el desequilibrio económico y la liquidación judicial de un convenio de asociación, fue objeto de discusión sobre si debía rechazarse por falta de jurisdicción tras la declaración de incompetencia del tribunal arbitral respecto de las retenciones tributarias. El Consejo de Estado decidió que, aun cuando existe una cláusula compromisoria, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer el asunto cuando la justicia arbitral se declara incompetente sobre materias tributarias.

Puntos clave del pronunciamiento: Efecto de la incompetencia arbitral: cuando un tribunal arbitral se declara incompetente por tratarse de asuntos de naturaleza tributaria, esa decisión, basada en el principio *kompetenz-kompetenz*, prevalece temporalmente sobre la decisión de jueces ordinarios. Sin embargo, esa declaración no implica que el proceso deba quedar sin control judicial. En los casos de cláusula compromisoria, la regla general de remisión al juez competente no aplica de manera automática; en cambio, normalmente se ordena la terminación del proceso y la devolución de la demanda para que el interesado inicie el arbitraje en cierto término.

Competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa: el Consejo de Estado consideró que, por el criterio subjetivo previsto en la ley procesal administrativa, cuando una entidad pública está involucrada en controversias contractuales relativas a incumplimiento y liquidación de convenios, esta jurisdicción es competente, aun cuando las pretensiones versen sobre retenciones tributarias, sobre las cuales el tribunal arbitral previa y correctamente se declaró incompetente.

Protección del acceso a la justicia: dado que los conflictos tributarios no son susceptibles de arbitraje ni de conciliación por ser cuestiones de interés público, la negativa de la jurisdicción contencioso-administrativa a asumir el caso —tras la renuncia del tribunal arbitral— habría

dejado a la parte actora sin jueces competentes para decidir, vulnerando su derecho de acceso a la administración de justicia. Por ello, la Sala revocó el auto de rechazo de la demanda y ordenó al tribunal de instancia que, en lugar de rechazarla, examine los requisitos de admisión de la demanda conforme a las normas procesales aplicables.

Conclusión y llamada a la acción: el fallo aclara la interacción entre la justicia arbitral y la jurisdicción contencioso-administrativa en controversias contractuales con impactos tributarios, y refuerza el deber de los jueces de garantizar el acceso a la justicia cuando el arbitraje se declara incompetente.

M.P. Nicolás Yepes Corrales, radicación 54001233300020230018901 del 17 de septiembre de 2025.

## CONSEJO DE ESTADO RATIFICA REPRESENTACIÓN PRESIDENCIAL Y VALIDA INHABILIDAD PREVENTIVA QUE SE EXTIENDE A SOCIEDADES Y GRUPOS EMPRESARIALES

*El Consejo de Estado analiza si la representación y la regulación sobre inhabilidades por actos de corrupción se ajustan a la Constitución y la ley, y aclara los límites del poder reglamentario del Gobierno en el registro y publicidad de sentencias.*

El fallo aborda el impacto en la contratación pública y la potestad reglamentaria. Primero, confirma que la Nación está debidamente representada en juicio por la persona de mayor jerarquía que suscribió el acto impugnado (presidente, ministro o director de departamento administrativo) y que esa representación puede ejercerse mediante delegación legal, como la conferida al secretario Jurídico de la Presidencia.

Segundo, recuerda que la potestad reglamentaria del presidente debe moverse dentro del principio de colaboración entre ramas del poder, respetando los límites de competencia y la necesidad fijados por el legislador: reglamentar para ejecutar la ley, pero sin ampliarla.

Tercero, la Sala precisa que la inhabilidad prevista en la ley para quienes tienen una sentencia condenatoria de primera instancia por delitos relacionados con la corrupción tiene carácter preventivo —no punitivo—, diseñada para proteger la contratación estatal mientras se resuelven impugnaciones.

Cuarto, esa inhabilidad puede extenderse permanentemente a sociedades vinculadas (matrices, subordinadas, sucursales) cuando la conducta delictiva forma parte de una política del grupo empresarial.

Quinto, el Tribunal valida la expresión reglamentaria “ha actuado” en el Decreto 1358 de 2020 como una herramienta razonable y proporcionada para que la ANDJE y las cámaras de comercio verifiquen las calidades de la persona condenada desde el hito que activa la restricción y así garantizar la inscripción en el Registro Único de Proponentes.

Sexto, y finalmente, la Sala aclara que, al tratarse de un proceso centrado en la mera legalidad y defensa del orden jurídico, no procede imponer costas.

La decisión articula protección del interés público con garantías procesales y administrativas: avala mecanismos de verificación y publicidad que buscan evitar el acceso de implicados en

corrupción a contratos estatales, pero subraya que la reglamentación no puede sustituir ni ampliar lo dispuesto por la ley.

M.P. José Roberto Sáchica Méndez, radicación 11001032600020220013400 del 26 de septiembre de 2025.

## **CONSEJO DE ESTADO DEFINE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ACTOS PRECONTRACTUALES DE PRESTADORES DE SERVICIOS PÚBLICOS AL INDICAR QUE SON DE DERECHO PRIVADO Y NO ACTOS ADMINISTRATIVOS.**

*El Consejo de Estado revisó un conflicto contractual entre un proponente y un prestador de servicios públicos sobre la naturaleza de los actos precontractuales, la vía procesal idónea y la posible responsabilidad por ruptura de negociaciones, con consecuencias en la fijación de costas.*

Naturaleza jurídica del acto administrativo precontractual: el tribunal analizó si las manifestaciones previas a la celebración de un contrato de una empresa prestadora de servicios públicos tienen carácter administrativo, qué medio procesal corresponde para su control, y si proceden indemnizaciones por ruptura de negociaciones. La decisión, basada en la jurisprudencia unificada y en la discusión técnica sobre tarifas y tasas ofrecidas por los proponentes, aclara límites y responsabilidades en la etapa precontractual.

Naturaleza de los actos precontractuales: el Consejo de Estado confirma que los prestadores de servicios públicos se rigen «por regla general» por el derecho privado y no están facultados para expedir actos administrativos salvo habilitación expresa de la ley. Por ello, las manifestaciones en la fase precontractual no se presumen actos administrativos y deben analizarse según el régimen privado aplicable.

Medio procesal adecuado: dado que las controversias se originaron en actos de carácter privado, el medio de control de controversias contractuales no era procedente para dirimir las pretensiones. La vía correcta para examinar la responsabilidad derivada de las tratativas preliminares es la reparación directa, no el escrutinio de legalidad propio de actos administrativos.

Responsabilidad precontractual (*culpa in contrahendo*): sí es reconocible cuando hay ruptura injustificada de las negociaciones o conducta desleal, pero su reparación se limita al interés negativo o de confianza (gastos y lucro cesante derivados de la frustración de las tratativas), no al interés positivo ni a la utilidad que habría generado la celebración del contrato.

Oferta vs. invitación a proponer: una invitación a presentar propuestas no equivale jurídicamente a una oferta mercantil irrevocable según el Código de Comercio; la invitación es un mecanismo para negociar y seleccionar, no una manifestación firme y completa de voluntad de contratar.

Evaluación de tarifas y tasa AU: el documento del proponente que relacionaba componentes de la tarifa y de la tasa AU no implicó doble pago; las rúbricas podían separarse y, en todo caso, bastaba que la información permitiera verificar la explicación de la tasa. El ejercicio financiero de EPM —incluyendo escenarios de mayor carga tributaria— fue adecuado y respetó el ámbito de competencia empresarial, sin exigir al proponente revelar ventajas competitivas o el know-how.

Perjuicios reclamados: la Sala subraya que, aun cuando existiera una ruptura, el resarcimiento procedente sería el interés negativo; exigir la utilidad esperada del contrato no se ajusta al régimen de responsabilidad *in contrahendo* en sede de derecho privado.

La providencia delimita con claridad los contornos del régimen aplicable a las actuaciones precontractuales de los prestadores de servicios públicos, precisa la vía procesal correcta para reclamar y acota el alcance de las indemnizaciones por ruptura de negociaciones.

M.P. José Roberto Sáchica Méndez, radicación 05001233300020170031501 del 1 de septiembre de 2025

## **SE APLICA LA SENTENCIA DE UNIFICACIÓN 57464 DEL 31 DE JULIO DE 2025 EN EL SENTIDO DE QUE, SI LO QUE SE RECLAMA TIENE FUENTE Y RESPALDO EN ACTIVIDADES PROPIAS DEL OBJETO DE UN ACUERDO DE VOLUNTADES, AUNQUE SE EXTIENDA EN EL TIEMPO Y SE HAYA CONSUMADO LUEGO DEL PERÍODO DE EJECUCIÓN, CORRESPONDERÁ A UN JUICIO DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES.**

*Un departamento celebró con una sociedad comercial un contrato de prestación de servicios cuyo objeto era el almacenamiento, codificación, custodia y administración de medios magnéticos y archivo del ente territorial. Al término del contrato, las partes suscribieron el acta de liquidación de mutuo acuerdo, registrando el cumplimiento total del contrato y declarándose a paz y salvo por todo concepto.*

No obstante, el departamento se rehusó a recibir las 30.000 cajas que la empresa contratista tenía en custodia, argumentando que adelantaba el proceso de selección de un nuevo contratista de archivo. El departamento solo aceptó recibir el archivo cuando ya habían transcurrido varios meses desde la terminación del contrato, razón por la cual la sociedad contratista solicita indemnización —bajo la figura de enriquecimiento sin justa causa— por los gastos incurridos por fuera del término contractual.

A pesar de que la empresa demandante basa su solicitud en la figura jurídica del enriquecimiento sin justa causa, el Consejo de Estado resalta el carácter subsidiario que esta tiene, ya que solo es aplicable cuando el daño que se reclama no tiene origen en alguna de las fuentes de las obligaciones previstas en el artículo 1494 del Código Civil.

En el presente caso, el reproche formulado es de naturaleza eminentemente contractual, pues aún con el plazo de ejecución vencido, la fuente del daño reclamado proviene de la materialización del objeto pactado. Se trata, en efecto, de una obligación propia y de la naturaleza del contrato, toda vez que no de otra manera, ni por causa distinta, la sociedad contratista detentaba la custodia del archivo y estaba obligada a su devolución.

M.P. José Roberto Sáchica Méndez, radicación 68001233300020210001401 del 24 de octubre de 2025.

## LA RAMA JUDICIAL CARECE DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA PARA RESPONDER PATRIMONIALMENTE POR ERRORES JURISDICCIONALES EN LAUDOS ARBITRALES.

*El 8 de agosto de 2001, la sociedad actora y el municipio de Buenaventura celebraron un contrato de prestación de servicios que incluía una cláusula compromisoria y una comisión de éxito. Ante las controversias sobre el pago de dicha comisión, se convocó un tribunal de arbitramento. El 18 de abril de 2006, el tribunal profirió un laudo por el que negó las pretensiones de la sociedad contratista. La demandante interpuso acción de reparación directa contra la Rama Judicial, alegando que el laudo contenía errores fácticos y normativos que le causaron un daño antijurídico al privarla de la remuneración pactada.*

A criterio de la sala mayoritaria de la subsección A de la Sección Tercera, el Estado no es el llamado a responder por los perjuicios o errores que sean causados por las decisiones de los paneles arbitrales. Si bien la ley regula la institución del arbitraje, la relación entre las partes y los árbitros se fundamenta en el acuerdo de voluntades, siendo aquellas quienes se encargan de designarlos. Por lo mismo, si los contratantes, de manera libre, decidieron sustraer el conflicto de la justicia institucional y escoger a los particulares que lo resolvieran, no pueden posteriormente atribuirle responsabilidad al Estado, quien no está llamado a reparar los perjuicios causados como consecuencia de las decisiones que ellos mismos adoptaron.

Si se entendiera que el Estado es el llamado a responder por este tipo de daños, se le estaría convirtiendo en el garante de una actividad privada, lo cual no se acompaña con los mandatos del artículo 90 de la Constitución. El hecho de que el Estado permita la existencia de la justicia arbitral no significa que deba responder por las deficiencias en su funcionamiento, por cuanto no ejerce ningún control sobre el fondo de este tipo de determinaciones.

Los árbitros no son nombrados por servidores públicos en representación del Estado, sino por los contratantes, quienes aceptan que la decisión contenida en el laudo será la más conveniente para sus intereses; por ello, cualquier defecto que se presente en el desarrollo del proceso arbitral será una carga que deberán soportar, sin que se pueda entender que ese eventual daño sea imputable al Estado, quien no fue el causante de tal situación. Un error en el laudo no revela un actuar irregular por parte de la Rama Judicial, tampoco es un daño injusto o antijurídico, puesto que, por el contrario, las partes asumieron voluntariamente las actuaciones de quienes definirían el conflicto, por la vía de su escogencia y de su designación.

Por tanto, la sala declaró la falta de legitimación material en la causa por pasiva de la Nación - Rama Judicial y negó las pretensiones de la demanda.

M.P. María Adriana Marín, radicación 25000232600020080017601 del 24 de octubre de 2025.  
S.V. Fernando Alexei Pardo Flórez

## CUMPLIMIENTO DE CONDICIÓN EN ACUERDO DE PAGO OBLIGA A LA DEVOLUCIÓN DE LO PAGADO CON INTERESES MORATORIOS

*Una concesionaria del servicio de televisión satelital (DirecTV) pagó una suma de dinero a la entonces Comisión Nacional de Televisión (CNTV) en cumplimiento de unos actos administrativos que ordenaban un reajuste en la liquidación de un canon de compensación. Dicho pago se realizó en el marco de un «Acuerdo de Pago» que contenía una cláusula condicional que estipulaba que, si una decisión judicial declaraba la prosperidad de las pretensiones de la concesionaria en contra de dichos actos, la CNTV devolvería lo pagado.*

Ante la negativa de la entidad (sucedida por la ANTV y luego por el MinTIC) de devolver el dinero, la concesionaria demandó para que se declarara el cumplimiento de la condición y se ordenara el reintegro de la suma pagada, debidamente actualizada y con intereses moratorios. Se estima que para verificar el acaecimiento de la aludida condición resulta intrascendente la razón por la cual, en la sentencia proferida el 12 de marzo de 2014 por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda formulada por Galaxy en contra de las Resoluciones 949 y 1201 de 2002 y 1249 de 2003.

En efecto, si la condición suspensiva consistía en que existiera una decisión judicial o administrativa que declare la prosperidad en todo o en parte de las pretensiones de Galaxy y/o [de] Sky en relación con las sumas contenidas en el acuerdo de pago, ninguna relevancia tendrían, respecto de su cumplimiento, circunstancias como que «la razón por la que se declararon nulos los actos (...) nunca [hubiera sido] propuesta como un argumento de los demandantes»; que «la nulidad de tales actos solo se produjo por el desconocimiento del procedimiento administrativo y no en la legalidad de sus elementos» o que la «decisión se fundamentó en que se configuró una violación al debido proceso», «en unos vicios en el procedimiento de la actuación administrativa realizada por la CNTV»; y que el fallo no contiene una decisión indicativa de que la obligación de pagar el canon de compensación fuere inexistente» o que «no hubo un pronunciamiento judicial que hubiese declarado que la parte demandante no tenía a su cargo la obligación de pagar la compensación».

En pocas palabras: la condición recaía sobre el *decisum* y no sobre la *ratio decidendi*.

La Sala adicionó y revocó la sentencia de primera instancia. En su lugar, declaró que se cumplió la condición prevista en el acuerdo de pago y que la entidad demandada incumplió dicho acuerdo. En consecuencia, condenó a la Nación - Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), como sucesora procesal de la ANTV, a pagar a DirecTV

Colombia Ltda., la suma correspondiente por concepto del capital actualizado y los intereses moratorios causados.

M.P. Alberto Montaña Plata, radicación 25000233600020160122302 del 19 de septiembre de 2025.

## LIQUIDACIÓN JUDICIAL DE CONVENIO DE ASOCIACIÓN: COMPENSACIÓN DE DEUDAS Y REDUCCIÓN DE LA CLÁUSULA PENAL.

*El 24 de junio de 2015, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Departamento de Nariño y la Fundación Emssanar celebraron el Convenio de Asociación 20150492 para fortalecer la asistencia técnica rural. Se pactaron tres desembolsos; el segundo y el tercero estaban sujetos a condiciones suspensivas de ejecución financiera y técnica (75% financiera y porcentajes de avance técnico). Vencido el plazo de ejecución, el MADR no giró los desembolsos 2 y 3, bajo el alegato del incumplimiento de las metas. El Ministerio demandó el incumplimiento de Emssanar y la devolución del primer desembolso. Por su parte, Emssanar demandó al MADR al considerar que el incumplimiento fue de la entidad por no girar los recursos y solicitó el pago de lo ejecutado.*

La Sala de la Subsección B de la Sección Tercera consideró que, al haber fallado las condiciones suspensivas a las que se encontraba sometida la realización de los desembolsos segundo y tercero a cargo del Ministerio, es claro que tales obligaciones, que en la demanda presentada por la Fundación Emssanar se estiman incumplidas, no nacieron, ni mucho menos se hicieron exigibles o fueron susceptibles de estar en mora. Además, el hecho de que la entidad sin ánimo de lucro haya presentado extemporáneamente al Ministerio los informes de ejecución del convenio que se encontraba obligada a elaborar, sí constituyó un incumplimiento de la obligación a su cargo.

Sería desproporcionado hacer efectiva íntegramente la cláusula penal por el retardo en el cumplimiento de la obligación a cargo de la Fundación Emssanar consistente en «elaborar y presentar informes mensuales». En consecuencia, debe reducirse el monto por el cual ha de hacerse efectiva la cláusula penal al 10% de su valor total, de conformidad con el inciso final del artículo 1601 del Código Civil.

El ejercicio de liquidación judicial del convenio de asociación revela que, mientras que la Fundación Más Innovación, Más Social adeuda al MADR una suma de \$43.233.888,85 por concepto de la cláusula penal que en este proceso se hace efectiva, el Ministerio, por su parte, adeuda a la Fundación Más Innovación, Más Social una suma de \$1.617.479.184,49, de donde se sigue que la entidad pública y la entidad sin ánimo de lucro son acreedoras y deudoras recíprocamente y, por lo tanto, la obligación al pago de la pena debe extinguirse por operar totalmente respecto de ella el modo de extinción de las obligaciones de la compensación.

En la medida en que la obligación en favor de la Fundación Emssanar y a cargo del Ministerio surge como resultado de la liquidación del convenio de asociación realizada en sede judicial, de allí se sigue que aún no se encuentra en mora y, por lo tanto, no se cumple ese presupuesto

indispensable, de conformidad con el artículo 1615 del Código Civil, para el reconocimiento de intereses moratorios.

Por tanto, la Sala revocó y modificó parcialmente la sentencia de primera instancia, en tanto que declaró el incumplimiento parcial de la Fundación Emssanar y realizó la liquidación judicial del convenio con un saldo a favor de la Fundación. Se condenó en costas de primera instancia a la Nación - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

M.P. Alberto Montaña Plata, radicación 52001233300020180000801 del 17 de octubre de 2025.

## CUANDO NO EXISTE CONTRATO QUE RESPALDE UNA PRESTACIÓN, EL CAMINO PROCESAL ADECUADO ES LA REPARACIÓN DIRECTA POR ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA.

*Una unión temporal reclamó pagos por servicios supuestamente prestados al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). El Tribunal de primera instancia calificó que no existía contrato vigente para ese mes y, por ello, adecuó las pretensiones a la reparación directa por enriquecimiento sin causa.*

En apelación, la unión temporal cuestionó esa adecuación y la oportunidad de la demanda; el Consejo de Estado confirmó que el juez está atado al principio de congruencia y solo puede resolver sobre lo debatido en la demanda y su contestación. Asimismo, determinó que la actuación procesal correcta depende de la fuente del daño: si no hay contrato, procede la reparación directa; si la causa es contractual, corresponde la controversia contractual.

También se precisó que intercambios o negociaciones entre las partes no equivalen a un contrato hasta que haya un acuerdo de voluntades con todos sus elementos y que la demanda fue presentada dentro del plazo aplicable.

M.P. Nicolás Yepes Corrales, radicación 44001234000020170021801 del 17 de septiembre de 2025. A.V. William Edgardo Barrera Muñoz.

## EL ESTADO ES RESPONSABLE PATRIMONIALMENTE POR LA MUERTE DE UN PILOTO, PRODUCTO DE UN VICIO EN EL DISEÑO DE UNA AERONAVE, AL SER EL GUARDIÁN DE LA ESTRUCTURA DEL OBJETO PELIGROSO.

*El Consejo de Estado analizó la responsabilidad patrimonial de la Nación - Ministerio de Defensa - Fuerza Aérea Colombiana por la muerte de un capitán, ocurrida en un accidente aéreo en tierra, previo al despegue. Si bien no se configuró una falla del servicio en el mantenimiento, el Estado es objetivamente responsable a título de riesgo excepcional, ya que ostentaba la guarda material de la estructura de la aeronave, la cual, por un vicio de diseño en su sistema de eyección, constituía un objeto peligroso que fue la causa directa del daño.*

Ciertamente, el riesgo lo creó la peligrosidad de la estructura, esto es, la aeronave A-37B, toda vez que su construcción, diseño y/o los materiales que lo componen conservan en todo momento la posibilidad de dañar, pues existen eventos en los que el componente se fabrica correctamente pero el diseño lo hace excesivamente peligroso, como aquí aconteció. Sobre el punto, el reglamento aeronáutico de Colombia contempla el peligro como la condición u objeto que entraña la posibilidad de causar un incidente o accidente de aviación o contribuir al mismo. En el caso particular, fue la activación accidental del cartucho M1129-1, que desplegó el paracaídas extractor y activó la explosión de los dos tubo-motores o *rockets* propulsores del asiento del piloto, lo que ocasionó el accidente en el que resultó dañado el capitán como consecuencia de un error en su diseño, del cual este último no era consciente, lo que hacía al producto inseguro para su uso razonablemente previsible.

Comoquiera que quien tenía u ostentaba la guarda del objeto peligroso era la Nación - Ministerio de Defensa - Fuerza Aérea Colombiana, se parte de la premisa que en el presente caso es factible aplicar el título de atribución de carácter objetivo. Bajo el anterior contexto, se evidencia que es posible atribuir jurídicamente la causación del daño a la Nación - Ministerio de Defensa - Fuerza Aérea Colombiana, pues se advierte que la muerte del piloto se ocasionó por el incendio de la aeronave, que era un objeto que por sí solo entrañaba peligrosidad por los componentes con los cuales estaba diseñado y construido, estructura frente a la cual, para ese momento, la entidad demandada detentaba la guarda material.

M.P. Nicolás Yepes Corrales, radicación 08001233300020160050301 del 17 de septiembre de 2025. A.V. William Edgardo Barrera Muñoz.

## CONSEJO DE ESTADO FIJA LAS REGLAS PARA EL CÓMPUTO DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD POR OCUPACIÓN JURÍDICA DE PREDIOS CON MOTIVOS DE UTILIDAD PÚBLICA.

*El Consejo de Estado analizó si la afectación de dos predios por la declaratoria de utilidad pública para un proyecto aeroportuario dio lugar a reclamos por indemnización y si esos reclamos se presentaron dentro de los plazos legales.*

La Sala Tercera (Subsección A) del Consejo de Estado resolvió una serie de cuestiones vinculadas con la declaratoria de utilidad pública de un proyecto aeroportuario y sus efectos sobre dos predios destinados al Parque Industrial Santa Teresa. Los magistrados examinaron si las reclamaciones por indemnización correspondían a una ocupación jurídica temporal, cuándo debía contarse el término de caducidad para demandar en reparación directa, si hubo motivos excepcionales para flexibilizar ese término y si procedía imponer costas en segunda instancia.

El fallo confirma que las demandas de reparación directa no controvertían la legalidad de la declaratoria y que, por no haberse presentado dentro del plazo de dos años reanudado el 2 de julio de 2020, resultaron caducadas.

En dicha sentencia se precisó los aspectos claves para el cálculo del término de caducidad por ocupación jurídica de predios del siguiente modo:

Propósito del medio de control: la corporación determinó que los demandantes no impugnaron la legalidad de las resoluciones que declararon la utilidad pública del proyecto aeroportuario; su pretensión única era obtener una indemnización por la imposibilidad de desarrollar el parque industrial, por lo que el medio adecuado fue la reparación directa.

Naturaleza de la afectación: la afectación de los inmuebles se calificó como una ocupación jurídica temporal derivada de la declaratoria de utilidad pública para infraestructura de transporte, normativa que impone la inscripción en el folio de matrícula y fija un plazo máximo para que la entidad adquiera los bienes.

Conteo del término de caducidad: la Sección recordó que la demanda en reparación directa debe instaurarse dentro de los dos años previstos en el artículo 164 del CPACA, contados desde la cesación de la ocupación o desde el conocimiento del daño. Este término no admite renuncia, debe declararse de oficio si está vencido y puede suspenderse en casos como la conciliación extrajudicial.

Aplicación al Lote 1 (matrícula 50C-1932858): la afectación quedó sin efecto de pleno derecho el 29 de marzo de 2020; con la suspensión procesal vigente por la emergencia, el cómputo se reanudó el 2 de julio de 2020 y venció el 2 de julio de 2022. La demanda presentada el 14 de marzo de 2023 fue, por tanto, extemporánea.

Aplicación al Lote 2B (matrícula 50C-1932860): aunque no consta una anotación de afectación directa sobre este lote, la restricción al Lote 1 impedía el desarrollo integral del proyecto sobre el conjunto. Por ello, la caducidad se computó de la misma forma y la demanda también resultó presentada fuera de término.

Excepción a la caducidad: la Sección sostuvo que solo en eventos extraordinarios —por ejemplo, delitos de lesa humanidad o crímenes de guerra que afecten el acceso a la justicia— procede inaplicar el término bienal. En este caso no existieron circunstancias que justifiquen tal flexibilización.

Condena en costas: al confirmarse íntegramente la decisión de primera instancia y acreditarse la diligencia del apoderado de la Aerocivil, la Sala impuso en segunda instancia la condena en costas, fijando la agencia en derecho en un salario mínimo mensual legal vigente, conforme al acuerdo aplicable.

La providencia clarifica que las reclamaciones por la imposibilidad de explotar un proyecto urbanístico, cuando se basan en afectaciones administrativas no impugnadas, deben tramitarse por reparación directa y dentro de plazos estrictos; la seguridad jurídica y la previsibilidad procesal pesan sobre la flexibilización de esos plazos.

M.P. Fernando Alexei Pardo Flórez, radicación 25000233600020230014301 del 26 de septiembre de 2025.

## **EL PRIMER DEBATE DE LOS PROYECTOS DE ORDENANZA DEPARTAMENTAL DEBE EFECTUARSE ANTE LA COMISIÓN RESPECTIVA.**

*Se declaró la nulidad de la Ordenanza 524 de 2020 de la Asamblea Departamental de La Guajira mediante la cual se autorizó al gobernador del departamento de La Guajira para constituir y/o participar como accionista en la creación y conformación de una empresa de servicios públicos del orden departamental.*

Lo anterior por cuanto el primer debate se realizó en la Plenaria de la Asamblea Departamental y no ante la comisión especial respectiva, con lo cual no se surtieron los debates exigidos para su aprobación en los términos prescritos en la ley. La no realización del primer debate en la comisión especial que corresponda no puede convalidarse con la realización de una sesión plenaria, porque lejos de que el diseño de participación popular pueda rendirse al aforismo de que quien puede lo más puede lo menos, el esquema de deliberación democrática está afianzado en la construcción de un sistema normativo respaldado en la especialidad de sus análisis, soportado en estudios de diversa gama, y cuya propuesta, en ese primer peldaño, debe agotar la máxima discusión, que es la que propicia y justifica el trabajo de las comisiones especiales que prevé el ordenamiento jurídico.

M.P. José Roberto Sáchica Méndez, radicación 44001234000020220007502 del 11 de julio de 2025.

## **CONSEJO DE ESTADO REVOCA CADUCIDAD Y DECLARA RESPONSABILIDAD ESTATAL POR OMISIÓN Y USO EXCESIVO DE LA FUERZA EN EL HOLOCAUSTO DEL PALACIO DE JUSTICIA**

*La Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado revocó la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que había declarado caducidad en la acción de reparación directa interpuesta por los familiares del magistrado auxiliar, víctima del Holocausto del Palacio de Justicia (1985).*

La Sala determinó que los hechos constituyen delito de lesa humanidad, por lo que no opera la caducidad, y declaró la responsabilidad patrimonial del Estado por omisión en el deber de protección frente a amenazas conocidas y por el uso excesivo y desproporcionado de la fuerza durante la retoma militar.

Además, se estableció la responsabilidad solidaria del Estado con los miembros del M-19, por la concurrencia de causas en la producción del daño. Se ordenaron indemnizaciones por perjuicios morales y materiales, así como medidas de reparación no pecuniarias, incluyendo acto público de perdón y capacitación en derechos humanos para la fuerza pública.

M.P. Nicolás Yepes Corrales, radicación 25000232600020120053702 del 7 de noviembre de 2025.

## CONSEJO DE ESTADO REITERA LA TEORÍA DE CAUSA EFICIENTE DEL DAÑO PARA DECLARAR LA RESPONSABILIDAD EXTRAContractUAL DEL ESTADO

*El Consejo de Estado confirmó que el proceso por los daños causados tras la detonación controlada de artefactos explosivos en la finca “El Potrero – Babilonia” reúne criterios procesales y materiales para analizar la responsabilidad del Estado.*

El Consejo de Estado conoció una apelación sobre daños por explosiones controladas en Norte de Santander y emitió criterios clave sobre competencia, oportunidad procesal, legitimación, títulos de imputación y la carga probatoria necesaria para acreditar responsabilidad patrimonial del Estado. Dentro de los aspectos relevantes que se expusieron se encuentran: - Competencia y trámite: la Sala es competente para resolver la apelación porque la cuantía supera el umbral requerido para segunda instancia en reparación directa.

El caso estuvo dentro del término de dos años para presentar la demanda en cuanto a daños materiales y muerte de semovientes, y, por ausencia de prueba sobre la fecha exacta del desplazamiento, se aplicaron los principios que favorecen el acceso a la justicia y se decidió estudiar el fondo. - Legitimación: varios demandantes no acreditaron propiedad, posesión o interés patrimonial sobre el predio afectado, por lo que se les negó la legitimación para reclamar por ciertos perjuicios. - Criterios de imputación: la Sala recordó que la responsabilidad del Estado frente a daños ocasionados por grupos armados puede imputarse por falla del servicio, riesgo excepcional o daño especial, según la prueba sobre previsibilidad, creación de riesgo por la actividad estatal o desequilibrio anormal de las cargas públicas.

En especial, el desplazamiento forzado y otros perjuicios pueden dar lugar a responsabilidad cuando se demuestra incumplimiento u omisión de deberes de protección. - Omisión y deber de protección: la jurisprudencia aplicada exige probar que la autoridad conocía o debía conocer la amenaza, que existió una omisión en sus deberes y un nexo causal entre esa omisión y el daño.

Además, la sola presencia legítima de la fuerza pública no se considera por sí misma fuente creadora de riesgo. - Prueba y resultado concreto: en este caso no se acreditó con certeza que los artefactos hubieran sido instalados para atentar contra la fuerza pública ni la relación entre la presencia militar y los hechos; por ello, respecto de la imputación al Ejército por la detonación controlada y por el desplazamiento alegado, se confirmó la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda. - Consecuencias procesales: la parte demandante deberá asumir las costas del recurso de apelación que no prosperó. A su vez, se reconocieron

agencias en derecho a favor de la entidad demandada por la actuación en segunda instancia, fijadas en un salario mínimo legal mensual vigente.

Conclusión: El pronunciamiento ofrece un compendio útil sobre cómo valora la administración de justicia la prueba, la legitimación por activa y las diferentes vías para imputar la responsabilidad del Estado frente a daños derivados del conflicto armado.

M.P. Nicolás Yepes Corrales, radicación 25000233600020180020601 del 21 de octubre de 2025.

## **CUANDO SE CUBRE UNA OBLIGACIÓN POR CUENTA DE FALLOS QUE NO GOZAN DE UN AMPARO LEGAL, SE CONFIGURA UN PAGO DE LO NO DEBIDO, EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 2313 DEL CC Y, POR ENDE, HAY LUGAR A SU RESTITUCIÓN**

*Un Juzgado Penal para Adolescentes con Funciones de Control de Garantías impuso medida de internamiento preventivo a un menor de edad, dejándolo a disposición del Centro Transitorio para Adolescentes del ICBF. Ese mismo día su cuerpo fue hallado sin vida y se dictaminó que se trató de un homicidio por ahogamiento.*

Se demandó en reparación directa al ICBF siendo condenado a indemnizar el daño moral a favor de 54 personas, dentro de las que se hallaban padres, compañera permanente, hermanos, primos, tíos y amigos de la víctima directa, algunos de los cuales no ostentaban legítimamente las condiciones para ello; adicionalmente, se sobrepasaron los montos fijados por la jurisprudencia unificada del Consejo de Estado sobre daño moral por muerte, con el argumento de que se trataba de un caso de graves violaciones a los derechos humanos.

En sentencia de tutela, la Corte Constitucional dejó sin efectos los fallos de primera y segunda instancia y ordenó dictar un nuevo proveído en el que se hiciera una valoración completa y ponderada de las pruebas y se acogieran los criterios del Consejo de Estado para liquidar el daño moral.

Pese a lo anterior, los desaciertos de la Administración de Justicia continuaron: se recaudaron de oficio multiplicidad de declaraciones y una prueba pericial, a fin de valorar el perjuicio moral de las personas en discusión, cuando lo que ordenó el juez de tutela fue revisar las pruebas que se recaudaron en el expediente y, en todo caso, ese tipo de facultades se ejerce para esclarecer puntos oscuros, mas no para suplir toda la carga probatoria de una de las partes. La obligatoriedad de pronunciarse con detalle y claridad sobre la afectación moral de cada uno de los demandantes de los niveles 3, 4 y 5 y el aumento de los topes indemnizatorios fue una paradoja, porque el panorama siguió intacto y la tacha o reproches del ICBF continuaron en el olvido.

La Sala concluye que de la condena cubierta por el ICBF no solo hay lugar a descontar el pago injusto que asumió por 38 personas (tíos, primos, sobrinos, amigos, compañera permanente y suegra) con ocasión de los perjuicios morales, sino también los rubros en exceso e injustificados que se les concedieron a los 16 familiares del menor (padres y hermanos).

M.P. María Adriana Marín, radicación 25000233600020200013401 del 7 de noviembre de 2025.

## CONSEJO DE ESTADO DECLARA INEXISTENTE CONTRATO MINERO POR FALTA DE REGISTRO Y DESCARTA RECLAMO POR INCUMPLIMIENTO

*El Consejo de Estado analizó un litigio contractual minero que plantea desde la naturaleza del supuesto contrato hasta la validez de las pruebas y la competencia judicial; la decisión aclara cuándo existe realmente un vínculo contractual y quién debe responder por su incumplimiento.*

El caso parte de un documento suscrito en 1990 que las partes llamaron “contrato” para explotar una mina en Marmato (Caldas). Ante la reclamación por incumplimiento, la Sección Tercera del Consejo de Estado revisó si ese papel era un contrato administrativo minero, si la acción escogida era la correcta, quiénes eran las partes legítimas y si, en verdad, había obligación exigible.

El fallo ofrece respuestas detalladas sobre la competencia, la procedencia de la acción, la prueba pericial y la importancia del registro minero para la existencia del negocio jurídico. 2. Descripción concisa de los puntos clave del texto jurídico - Naturaleza del documento de 1990: el Tribunal consideró que la relación jurídica buscaba regirse por el régimen especial del Decreto Ley 2655 de 1988. Los contratos de empresas vinculadas al Ministerio de Minas se encuadran en la modalidad de “otras denominaciones y formas” y, por su naturaleza, son contratos administrativos mineros regidos por reglas propias de esa normativa. - Competencia judicial: tras los cambios normativos de finales de los años noventa, el Consejo de Estado es competente para conocer en segunda instancia del asunto, y lo es también en razón de la cuantía demandada (por encima del umbral establecido). - Acción procedente: aunque durante el proceso se detecte la posible inexistencia del contrato, ello no convierte de plano la acción de controversias contractuales en improcedente.

Esa acción permite, entre otras cosas, que el juez resuelva sobre la existencia o inexistencia del contrato. Además, la pretensión buscaba una declaración de incumplimiento (acción declarativa), no la ejecución forzosa por vía ejecutiva, por lo que la vía procesal elegida fue la adecuada. - Prescripción y oportunidad de la demanda: la Sala determinó que el presunto incumplimiento ocurrió en 1996, cuando estuvo vigente el artículo 55 de la Ley 80 de 1993 (plazo de prescripción de 20 años); por tanto, la demanda presentada en 2004 no fue extemporánea. - Legitimación pasiva: el Departamento de Caldas y el Servicio Geológico Colombiano no resultaron legitimados en la causa; las obligaciones y procesos relacionados debían atenderse por la Nación — Ministerio de Minas, según la reasignación de funciones. - Dictamen pericial: la objeción por “error grave” al dictamen no prosperó.

Las impugnaciones se centraron en las conclusiones del experto, no en un defecto técnico sobre el objeto del dictamen; el perito fue considerado idóneo, la prueba fue personal y se respetó la

contradicción. - Registro minero y existencia del contrato: La falta de inscripción en el registro minero —requisito *ad existentiam* para ciertos contratos mineros según el Decreto Ley 2655 de 1988— impide que el documento produzca efectos jurídicos como contrato.

Esa ausencia determina la inexistencia del negocio jurídico (no su nulidad) y, por ende, no puede declararse incumplimiento de actos que nunca llegaron a nacer como obligaciones. - Distinción entre inexistencia y nulidad: la Sala explicó que la inexistencia implica que, por falta de elementos esenciales o solemnidades exigidas para la formación del contrato, el negocio no nació jurídicamente; la nulidad, en cambio, es una sanción por vicios que no afectan la propia existencia del acto. - Costas procesales: no se halló temeridad ni mala fe que justificara condena en costas.

Conclusión: La decisión del Consejo de Estado sobre este litigio es una guía sobre cómo determinan los jueces la naturaleza de los contratos mineros, la importancia del registro para su existencia y la forma procedural adecuada cuando se reclama incumplimiento.

M.P. William Edgardo Barrera Muñoz, radicación 25000232600020040152202 del 17 de septiembre de 2025. A.V. Adriana Polidura Castillo.

## CONSEJO DE ESTADO CONFIRMA ANULACIÓN PARCIAL DE LAUDO ARBITRAL EN LO CONCERNIENTE AL ESQUEMA TARIFARIO DEL CONTRATO DE CONCESIÓN DEL RELLENO SANITARIO DOÑA JUANA

*El Consejo de Estado confirmó, en sede de tutela, al revisar la providencia que dispuso la anulación parcial de un laudo arbitral relacionado con las tarifas de un contrato de concesión del relleno sanitario Doña Juana, que el juez de anulación actuó dentro de sus competencias al analizar si las controversias tarifarias eran arbitrables y si el tribunal arbitral se extralimitó al aplicar de forma retroactiva una regulación tarifaria.*

El caso gira en torno a cuatro cuestionamientos principales que el Consejo de Estado resolvió en sede de tutela.

Primero, la Sala encontró que no existió defecto sustantivo u orgánico cuando el juez de anulación examinó la naturaleza de las tarifas (si eran contractuales o reguladas) para decidir sobre la competencia del tribunal arbitral; ese examen fue necesario porque la UAESP lo había planteado en el proceso arbitral y en su recurso de anulación.

Segundo, la Sala determinó que no se actuó más allá de la causal invocada: la diferencia entre “falta de competencia” y “falta de jurisdicción” fue tratada como parte de un mismo debate sobre la arbitrabilidad objetiva de la insuficiencia tarifaria, debate válido para resolver la causal presentada.

Tercero, respecto a la aplicación de normas regulatorias (Resolución CRA 720 de 2015 y otras), el Consejo consideró pertinente que el juez de anulación aplicara o dejara de aplicar esas normas según los escenarios concretos (tarifa regulada o contractual) para resolver la causal de falta de competencia; en ese marco no halló defecto sustantivo.

Cuarto, la Sala sostuvo que los árbitros no pueden decidir controversias que impliquen la aplicación de disposiciones de orden público regulatorias; la sentencia confirmó que, cuando la controversia versa sobre asuntos reservados a la autoridad reguladora, la materia no es transigible y los árbitros carecen de competencia.

En conjunto, el Consejo de Estado concluyó que la anulación parcial del laudo, por decisiones que afectaron escenarios en los que la tarifa era regulada y por la aplicación retroactiva de la Resolución CRA 843 de 2018, fue procedente y ajustada a los cargos invocados, sin que ello suponga que el juez hubiera decidido el fondo de la controversia.

La decisión ofrece claridad sobre los límites del arbitraje frente a cuestiones tarifarias y regulatorias y refuerza la idea de que la revisión judicial en sede de anulación debe circunscribirse a las causales planteadas.

M.P. William Edgardo Barrera Muñoz, radicación 11001031500020250023800 del 7 de noviembre de 2025.

# SECCIÓN CUARTA



## LA SECCIÓN CAMBIÓ SU JURISPRUDENCIA EN RELACIÓN CON LA CONDENA EN COSTAS EN LOS PROCESOS ORDINARIOS DE SU CONOCIMIENTO Y RECTIFICÓ SU POSICIÓN SOBRE LA NECESIDAD DE ACREDITAR LOS GASTOS DE REPRESENTACIÓN JUDICIAL PARA EL RECONOCIMIENTO DE LAS AGENCIAS EN DERECHO

*En un proceso en el que se discutía la legalidad de la liquidación oficial de revisión y de la resolución que la confirmó, actos administrativos en los que la DIAN modificó la declaración del impuesto sobre la renta del año 2012 de la actora, la Sala cambió su posición jurisprudencial sobre la condena en costas en procesos promovidos en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de que conoce ordinariamente la Sección Cuarta del Consejo de Estado y fijó los criterios con base en los cuales resolverá, en lo sucesivo, sobre las costas procesales en tales asuntos.*

La Sala revocó la sentencia apelada que había negado las pretensiones de la demanda sin condenar en costas y, en su lugar, anuló los actos acusados y, en consecuencia, condenó en costas de ambas instancias a la DIAN. Al efecto, tasó las agencias en derecho en un (1) SMMLV por cada una de las instancias y ordenó al tribunal tramitar el respectivo incidente de liquidación de la condena, conforme a las reglas prevista en el artículo 366 del Código General del Proceso. Lo anterior, en aplicación de las nuevas pautas jurisprudencias sobre la condena en costas que adoptó a partir de esta sentencia, a saber:

- (i) En los medios de control de simple legalidad o constitucionalidad no se impondrá la condena en costas, con fundamento en la exoneración que el artículo 188 del CPACA contempla para los procesos en los que se ventile un interés público.
- (ii) Pero aun en esos casos, se impondrá la condena en costas, con fundamento en el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, cuando se determine que no se cumplieron los requisitos exigidos en los ordinales 2.<sup>º</sup> y 4.<sup>º</sup> del artículo 162 del CPACA o cuando se establezca que se promovió un desgaste innecesario del aparato judicial.
- (iii) En el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que conoce ordinariamente la Sección Cuarta del Consejo de Estado, solo se impondrá la condena en costas cuando exista una parte vencida en el proceso, independientemente de cuál sea la conducta de las partes. En este sentido, y conforme a la discrecionalidad que confiere el ordinal 5.<sup>º</sup> del artículo 365 del CGP, no se impondrá la condena en costas cuando se declare la nulidad parcial de los actos administrativos demandados.

(iv) Cuando se condene en costas, estas incluirán las expensas y gastos del proceso, las cuales se liquidarán, de acuerdo con su causación, comprobación y razonabilidad, en los términos regulados en el ordinal 3.<sup>º</sup> del artículo 366 del CGP.

(v) Cuando se condene en costas, las agencias en derecho de la primera instancia, en los procesos de los que sean competentes los juzgados administrativos con fundamento en el ordinal 3.<sup>º</sup> del artículo 155 del CPACA, las fijará el *a quo* «entre el 4 % y el 10 % de lo pedido», sin llegar a superar nunca el monto de seis (6) salarios mínimos mensuales legales vigentes, según las características que en cada caso deben tenerse en cuenta, de acuerdo con el ordinal 4.<sup>º</sup> del artículo 366 del CGP.

(vi) Cuando se condene en costas, las agencias en derecho de la primera instancia, en los procesos de los que sean competentes los tribunales administrativos con fundamento en el ordinal 2.<sup>º</sup> del artículo 152 del CPACA, las fijará el *a quo* «entre el 3 % y el 7.5 % de lo pedido», sin llegar a superar nunca el monto de seis (6) salarios mínimos mensuales legales vigentes, según las características que en cada caso deben tenerse en cuenta, de acuerdo con el ordinal 4.<sup>º</sup> del artículo 366 del CGP.

(vii) Cuando se condene en costas, para la segunda o única instancia, las agencias en derecho corresponderán a un monto que fijará el *ad quem* entre uno (1) y seis (6) salarios mínimos mensuales legales vigentes, según las características que en cada caso deben tenerse en cuenta, de acuerdo con el ordinal 4.<sup>º</sup> del artículo 366 del CGP.

(viii) Las mencionadas tarifas de las agencias en derecho se tendrán en cuenta de aquí en adelante y hasta tanto el Consejo Superior de la Judicatura o la Sala Plena del Consejo de Estado dispongan algo diferente.

(ix) Cuando se condene en costas, el trámite de la liquidación de las expensas incurridas quedará para una etapa posterior a la decisión judicial, a cargo de la secretaría del *a quo* para su posterior aprobación mediante auto que proferirá el juez de primera o única instancia, según corresponda.

La Sección consignó la motivación del cambio jurisprudencial, a grandes rasgos, en las siguientes razones:

En lo atinente a la condena en costas en los asuntos en los que se ventile un interés público, a los que se refiere el artículo 188 del CPACA, en concordancia con el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, precisó el alcance de dicha expresión con sustento en las sentencias C-539 de 1999 de la Corte Constitucional, en el criterio de la Sección Cuarta del Consejo de Estado adoptado

a partir de la sentencia del 06 de julio de 2016 (exp. 20486, CP: Jorge Octavio Ramírez), así como en el criterio jurisprudencial de la Sección Tercera de la Corporación, en el sentido de reiterar la posición previa de la Sección Cuarta según la cual el artículo 188 del CPACA solo prohíbe imponer condena en costas en aquellos juicios en que se tramiten acciones públicas.

Lo anterior tras poner de presente la discrepancia interpretativa que al interior de la Sección existe respecto de lo que se debe entender por asuntos en los que se ventile un interés público.

Frente al precepto del artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, que dispone condenar en costas, aún en los «*procesos en los que se ventile un interés público*», si se verifica que la demanda se presentó «*con manifiesta carencia de fundamento legal*», la Sala señaló que esta circunstancia se configura cuando se evidencia un ejercicio infundado del derecho de acción, contrario a las exigencias básicas que sobre la demanda hacen los ordinarios 2.<sup>º</sup> y 4.<sup>º</sup> del artículo 162 del CPACA, así como cuando se constate que con la interposición de la demanda se ha promovido un desgaste innecesario del aparato judicial.

Conforme con ese discurrir, advirtió que los procesos adelantados bajo el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho son aptos para imponer la condena en costas, la cual recaerá sobre «*la parte vencida en el proceso*» (ordinal 1.<sup>º</sup> del artículo 365 del CGP) y que no habrá lugar a esta condena cuando las pretensiones de la demanda prosperen parcialmente, ello a voces del ordinal 5.<sup>º</sup> *ibidem* que consagra un margen de apreciación dentro del cual el juez se puede abstener de imponerlas si prospera *parcialmente la demanda*, mientras que sí se impondrá la condena cuando se nieguen las pretensiones o se declare la nulidad pretendida de los actos administrativos acusados en el mencionado medio de control.

Ahora bien, en atención a la remisión expresa que el artículo 188 del CPACA hace a las normas procesales generales, concretamente a los artículos 361 a 366 del CGP, la Sala explicó que bajo la primer disposición las costas procesales comprenden dos conceptos: «*las expensas y gastos que se han sufragado durante el proceso*» y «*las agencias en derecho*», que si bien se deben tasar «*con criterios objetivos y verificables en el expediente*», tales criterios no son uniformes para cada componente.

Sobre los gastos del proceso, que aluden a la necesidad de que la parte vencida resarza los gastos judiciales que tuvo que asumir su contraparte para obtener la declaración judicial a su favor, al margen de cuál haya sido la conducta con que concurrió al proceso la parte vencida, señaló que su reconocimiento y liquidación no solo depende de la demostración de su realidad, sino de la valoración que sobre su utilidad haga el juez.

Respecto de las agencias en derecho, relativas a los gastos de apoderamiento judicial en que

incurrió quien triunfó en el litigio, expresó que para adoptar en cada proceso una decisión sobre su procedencia y cuantía carece de relevancia probatoria la demostración sobre la contratación de servicios de procura judicial o de los honorarios pactados con el abogado, que era lo que antes se exigía por cuenta de los precedentes de la Sección sobre la materia. Así las cosas, la Sala rectificó su criterio en el sentido de precisar que en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho “*...siempre habrá lugar a esa parte de la condena en costas, sin que haga falta prueba alguna, a condición de que exista una parte vencida en el juicio o a la que se le resuelva desfavorablemente el recurso interpuesto (ordinal 1.º del artículo 365 del CGP)*”.

Para el efecto expresó que, ante el vacío normativo frente a las tarifas procedente para los medios de control que regula el CPACA, por integración analógica son aplicables las fijadas por el Consejo Superior de la Judicatura para los procesos declarativos que se tramitan ante la jurisdicción ordinaria y que las agencias se graduarán considerando aspectos propios del asunto que se haya adelantado, como su naturaleza, duración y cuantía, así como también, la calidad de la gestión realizada por el apoderado o por la parte que litigó personalmente.

M.P. Wilson Ramos Girón, radicación 08001233300020200066801 del 23 de septiembre de 2025.

## **PARA CUESTIONAR LA LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE NIEGA EL RECONOCIMIENTO DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO EN MATERIA TRIBUTARIA SE DEBE INTEGRAR LA PROPOSICIÓN JURÍDICA CON LA DEMANDA DE DICHO ACTO EN FORMA CONJUNTA CON LOS DE DETERMINACIÓN DEL TRIBUTO**

*Se demandó la legalidad de la Resolución 1446-18 de 16 de agosto de 2018, que negó la declaratoria del silencio administrativo positivo en relación con los recursos de reconsideración interpuestos contra las Resoluciones 756267, 758737, 761737 y 764977 de 1° de julio de 2016, por las cuales el municipio de San José de Cúcuta liquidó el impuesto predial unificado y la sobretasa ambiental respecto de un predio de propiedad de la E.S.E. Hospital Universitario Erasmo Meoz por las vigencias 2012 a 2015.*

La Sala revocó la sentencia apelada que había anulado la resolución acusada y, en su lugar, declaró probada de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por indebida individualización de las pretensiones y, en consecuencia, se inhibió de emitir pronunciamiento de fondo en el asunto, por incumplimiento del presupuesto procesal de integración de la proposición jurídica completa.

Concluyó que no había lugar a que el a quo declarara la nulidad de la citada Resolución 1446-18 y ordenara al municipio declarar la ocurrencia del silencio administrativo positivo respecto de unos actos de determinación que no fueron incluidos en las pretensiones de la demanda, en aplicación del precedente jurisprudencial de la Sección Cuarta del Consejo de Estado que así lo ha considerado.

Lo anterior, tras advertir que no se completó debidamente la proposición jurídica demandable, dado que adicionalmente al acto que negó la declaratoria del silencio administrativo positivo no se demandaron las resoluciones mediante las cuales la Administración liquidó el impuesto predial y la sobretasa ambiental ni el acto que resolvió en forma negativa los recursos de reconsideración que se interpusieron contra los actos liquidatorios del tributo.

Agregó que, sin perjuicio de lo expuesto, en el caso tampoco se cumplió el presupuesto de oportunidad del medio de control de nulidad y restablecimiento respecto de los actos de determinación del impuesto predial y la sobretasa ambiental ni de la resolución por la cual el municipio negó los recursos de reconsideración interpuestos contra aquellos, por lo que, al no haberse demandado, tales actos adquirieron firmeza, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 87 del CPACA, en concordancia con el numeral 4 del artículo 829 del Estatuto Tributario

y, por ende, conservaron la presunción de legalidad que los cobija, según lo prevé el artículo 88 del CPACA.

M.P. Luis Antonio Rodríguez Montaño, radicación 54001233300020180037101 del 25 de septiembre de 2025. S.V. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

## **SE CONFIRMÓ LA LEGALIDAD DE LAS RESOLUCIONES POR LAS QUE LA SUPERINTENDENCIA FINANCIERA SANCIONÓ AL REPRESENTANTE LEGAL DE PACIFIC RUBIALES ENERGY CORP. POR INFRACCIÓN DE LAS NORMAS DEL MERCADO DE VALORES**

*Se demandaron las resoluciones mediante las cuales la Superintendencia Financiera impuso sanciones de inhabilidad por seis meses para realizar funciones de administración, dirección o control de las entidades sometidas a su inspección y vigilancia y multas de \$130.000.000 y \$150.000.000 al representante legal de la época de la sociedad Pacific Rubiales Energy Corp., por omitir el suministro de información de eventos relevantes de negociaciones en curso y por reportar información errónea a la entidad.*

Lo anterior, con fundamento en el artículo 49 de la Ley 964 de 2005 que faculta a la Superintendencia para sancionar a quienes violen las normas que regulan el mercado de valores cuando incurran en cualquiera de las infracciones previstas en el artículo 50 ibídem. En el caso, la entidad consideró que el actor cometió las infracciones previstas en los literales g), j) y n) de esta última norma.

La situación que generó las sanciones tuvo que ver con la negociación del paquete accionario ordinario de Pacific con el Grupo Alfa y Harbour Energy Ltda., respecto de la cual la Superintendencia solicitó información en dos oportunidades (16 y 22 de abril de 2015) al entonces representante legal de Pacific, con fundamento en el parágrafo 5 del artículo 5.2.4.1.5 del Decreto 2555 de 2010, quien manifestó -el 21 y el 28 de abril de 2015- que la compañía no tenía conocimiento de la existencia actual de una oferta en curso, con el objetivo de tomar el control de la empresa por parte de un tercero o de un accionista mayoritario.

No obstante, en el proceso se probó que para abril de 2015, Pacific sí tenía negociaciones con Alfa y con Harbour para la venta del 100% de sus acciones, información que no fue suministrada a la Superintendencia y que, una vez fue requerida por las publicaciones realizadas en medios de comunicación, se respondió sin atender a la realidad.

La Sala avaló que el hecho relevante que se debía informar fue el inicio de negociaciones para la enajenación accionaria, por lo que los acuerdos de confidencialidad que se suscribieron en enero y febrero de 2015, si bien fueron previos a ese hecho, tenían como objetivo facilitar el inicio de las conversaciones, dado que los posibles compradores solicitaron acceso a información reservada de Pacific Rubiales.

Al respecto precisó que el listado que contiene el artículo 5.2.4.1.5 del Decreto 2555 de 2010 no es taxativo sobre lo que se debe considerar información relevante, dado que la determinación de ese concepto también se encuentra en otras normas, como el artículo 50 de la Ley 964 de

2005, el parágrafo del artículo 5.2.4.1.6 del Decreto 2555 y el parágrafo 3 del artículo 5.2.4.1.7 ib., en lo atinente al caso analizado.

Además, señaló que el primer inciso del citado artículo 5.2.4.1.5 dispone que se debía divulgar la información relacionada con el emisor que habría sido tenida en cuenta por un experto prudente y diligente al comprar, vender o conservar los valores o al momento de ejercer los derechos políticos inherentes a ellos, lo que corresponde a una cláusula abierta, de modo que estimó que la norma acudió a un modelo de conducta diligente como parámetro para determinar qué es información relevante, lo que reafirma que el listado en mención solo es enunciativo.

La Sección concluyó que no era cierto que la Superintendencia y el tribunal tuvieron en cuenta hechos posteriores a las respuestas dadas por el actor a dicha entidad para imponer las sanciones, sino que, como se indicó, las pruebas demostraron la existencia de negociaciones anteriores a abril de 2015, entre otras, el acta de la reunión de la junta directiva del 2 de mayo de 2015, que da cuenta de negociaciones previas con miras a acordar un precio de adquisición de las acciones, lo que dio lugar al acuerdo de disposición del 20 del mismo mes y año.

En cuanto a la tasación de las multas consideró que no fue arbitraria, pues, contrario a lo dicho por el demandante, atendió los criterios de graduación dispuestos por la ley y respetó el tope máximo permitido, sin que existiera obligación legal para la Superintendencia de aplicar el procedimiento de determinación de la sanción en la forma pretendida por el actor.

Conforme con lo expuesto, la Sala confirmó la sentencia apelada del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que negó la nulidad de las resoluciones sancionatorias demandadas.

M.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello, radicación 25000234100020170202601 del 2 de octubre de 2025.

## **ANTE LA CONCURRENCIA DE DIRECCIONES PROCESALES PARA LA NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA SE PRECISAN LOS CRITERIOS PARA DETERMINAR SU PREVALENCIA Y SE FIJA EL ALCANCE DE LA CERTIFICACIÓN EXPEDIDA POR EL MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO COMO REQUISITO DE LA EXENCIÓN HOTELERA DEL ORDINAL 3 DEL ARTÍCULO 207-2 DEL ESTATUTO TRIBUTARIO**

*Se estudió la legalidad de la liquidación oficial de revisión y de la resolución que la confirmó, actos administrativos en los que la DIAN modificó la declaración del impuesto sobre la renta del año 2016 de la actora, en el sentido de rechazar la renta exenta por servicios hoteleros (ordinal 3 del artículo 207-2 del ET) que registró, por no contar con la certificación anual expedida por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para el período investigado, al considerar insuficiente el documento que dicha entidad emitió en marzo de 2019 y que fue aportado por la actora. Debido a ello, le determinó un mayor tributo y le impuso sanción por inexactitud.*

La Sala confirmó la sentencia apelada que negó las pretensiones de la demanda, para lo cual abordó principalmente el estudio de dos problemas jurídicos, a saber: i) ¿Si operó el silencio administrativo positivo, por no haberse notificado debidamente la resolución que resolvió el recurso de reconsideración dentro del término previsto en el artículo 732 del ET? y, (ii) ¿Si procedía la exención consagrada en el ordinal 3 del artículo 207-2 del ET (vigente en 2016) con fundamento en una certificación emitida por el mencionado ministerio con posterioridad a la anualidad fiscalizada?.

En relación con el primer aspecto, la Sección estimó que no se configuró el silencio positivo, porque la notificación electrónica de la resolución que resolvió el recurso de reconsideración fue válida y oportuna. Al respecto explicó que ante la concurrencia de direcciones procesales para efectos de las notificaciones (una física y tres electrónicas), la primera, consignada en el texto del recurso de reconsideración y las otras en el de la reposición que la obligada interpuso contra el auto inadmisible de la reconsideración, se constató que la notificación del acto que desató la reconsideración se hizo a las tres direcciones procesales electrónicas, de modo que se surtió válidamente, hecho que para la Sala no se afectó al no haberse enviado la notificación también a la dirección física, pues, como lo ha precisado en su jurisprudencia, cuando el contribuyente informe en forma simultánea como dirección procesal una física y otra electrónica, se entiende que autoriza a la Administración para que lo notifique en cualquiera de ellas; además, que una dirección procesal reportada en una actuación posterior dentro del proceso de determinación y discusión desplaza la informada anteriormente.

Así las cosas, como en el caso se informaron cuatro direcciones, tres de ellas electrónicas y una física, la notificación surtida a las electrónicas cumplió con suficiencia la exigencia normativa de privilegiar la dirección procesal, más aún cuando dentro de ellas se encuentra comprendida la del apoderado que actuó en representación de la parte actora en el proceso administrativo y judicial.

Igualmente, se precisó que, como en el caso el señalamiento de la dirección procesal se dio en vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica decretado por el Covid 19, fue totalmente legítimo que la Administración optara por notificar directamente a las tres direcciones electrónicas en vez de a la física, comoquiera que tal forma de comunicación de los actos correspondía a una de las medidas adoptadas para impedir la propagación del virus (DL 491 de 2020 y Resolución 000058, del 01 de junio de 2020), que justamente propendía por evitar las diligencias personales en salvaguarda de la salud de los contribuyentes y los funcionarios de la tributación.

En cuanto a la exención hotelera que preveía el ordinal 3 del artículo 207-2 del ET, adicionado mediante el artículo 18 de la Ley 788 de 2002 y derogado por el artículo 96 de la Ley 2277 de 2022, la Sala recordó que el beneficio se reglamentó con el Decreto 2755 de 2003, cuyo artículo 5 determinó que la procedencia del mismo estaba subordinada al cumplimiento de una serie de «requisitos cuando la DIAN los exija», entre ellos -ordinal 2 ídem-, una «[c]ertificación expedida por el [MinComercio] sobre la prestación de servicios hoteleros en el nuevo establecimiento hotelero».

A tales efectos, el artículo 8 ibidem detalló el trámite para la obtención de dicho documento, acorde con el cual el contribuyente debía solicitar «anualmente» a una dependencia de la citada entidad «la verificación de los servicios hoteleros prestados (...), de lo cual se levantará un acta (...) en los términos y condiciones que establezca dicho Ministerio», entidad que expidió la Resolución 0944, del 23 de mayo de 2007, en la que fijó el procedimiento pertinente, acto que fue derogado por la Resolución 0445 del 5 de marzo de 2018, que simplificó y automatizó el procedimiento de expedición de las certificaciones anuales. Luego de analizar los requisitos legales y reglamentarios para la procedencia de la exención hotelera, la Sala concluyó que la actora no los cumplió, pues en la normativa citada expresamente se previó que era indispensable acreditar la prestación de los servicios hoteleros en el correspondiente año, lo cual no ocurrió.

En consecuencia, ante la denegación de la procedencia de la exención, se avaló la imposición de la sanción por inexactitud, dado que la actora liquidó un menor tributo a cargo, de tal forma que existió una adecuación típica con la conducta que reprocha el artículo 647 del ET.

M.P. Wilson Ramos Girón, radicación 25000233700020210054601 del 2 de octubre de 2025.  
S.P.V. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

**SE REITERA QUE EL INCUMPLIMIENTO DEL DEBER DE ENVÍO DE LA INFORMACIÓN REQUERIDA POR LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA CONSTITUYE UNA CONDUCTA QUE AFECTA EL CORRECTO EJERCICIO DE LA FUNCIÓN FISCALIZADORA Y QUE, POR ENDE, GENERA LA IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN POR NO INFORMAR.**

*El Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín impuso sanción por no enviar información a Colombia Telecommunicaciones S.A. E.S.P. BIC, como agente de recaudo del impuesto de telefonía fija conmutada, por los períodos de enero y julio de 2021, y enero y julio de 2022, la cual se tasó en el 0.5% de los ingresos brutos obtenidos en el distrito, según la declaración del impuesto de industria y comercio, pero limitada a 15.000 UVT.*

Dicha decisión administrativa fue modificada por la sentencia de primera instancia en aplicación del principio de favorabilidad, en el sentido de tasar la sanción con sustento en el literal a) del artículo 80 de la Ley 2277 de 2022, en la tarifa del 1% de las sumas no informadas, con un tope de 7.500 UVT.

La Sala confirmó la sentencia apelada que mantuvo parcialmente la legalidad de los actos acusados, porque estimó que la sanción no vulneró el principio de legalidad, dado que se fundó en el artículo 249 del Acuerdo 066 de 2017 -Estatuto Tributario Distrital de Medellín-, que establece como infracción que las personas o entidades obligadas a suministrar información tributaria no realicen el reporte ante la administración, en concordancia con lo exigido en las resoluciones 41597 de 2019, 2020031147785 de 2020, y 202150189221 de 2021, que en términos generales, consiste en una relación de los contribuyentes que no realizaron el pago del impuesto de telefonía conmutada durante los semestres enero 2021, julio 2021, enero 2022 y julio 2022.

Al respecto, siguiendo la línea sentada por la Sección, señaló que el no envío de información constituye una conducta que afecta el correcto ejercicio de la función de fiscalización a cargo de la administración y que en el caso concreto la información recaudada le permite al distrito tener claridad sobre los contribuyentes del impuesto que, a pesar de haberlo causado y tenerlo facturado, no lo han pagado y, con ello, determinar las acciones a seguir, como, podría ser la iniciación de acercamientos para obtener el pago dentro del término previsto por la norma. De ahí la importancia de la información para las labores de fiscalización y cobro del municipio.

La Sala encontró acreditado que la demandante remitió la información de la cartera morosa del año 2021 de manera incompleta y que omitió presentar la del año 2022, por lo que estimó que se configuraron los presupuestos que dan lugar a la sanción por no enviar información impuesta

en los actos acusados, en cuanto se incumplió con la obligación de reportar al distrito si existía o no cartera en mora.

No obstante, frente a la tasación de la sanción, la Sección consideró que la tarifa aplicable más favorable no era la determinada por el tribunal, porque en el caso no se podía establecer la base para tasarla ante el incumplimiento de la sociedad de suministrar la información de los usuarios morosos del tributo, circunstancia que atiende al supuesto regulado en el literal d) del artículo 80 de la Ley 2277 de 2022, y que corresponde al valor del 0,5% UVT por cada dato no suministrado o incorrecto, sin exceder a 7.500 UVT.

De manera que, considerando que de las pruebas allegadas en el expediente administrativo no se podían determinar con certeza los datos que omitió reportar la demandante por semestre, se fijó la sanción por no informar por cada uno de los períodos objeto de los actos acusados en el valor máximo fijado en la ley de 7.500 UVT correspondiente a cada año, según el período de que se trate.

M.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello, radicación 05001233300020240122101 del 10 de octubre de 2025. S.V. Claudia Rodríguez Velásquez.

## PREVIA EXPLICACIÓN DEL CICLO DE GENERACIÓN DE REGALÍAS Y COMPENSACIONES, LA SALA DETERMINÓ EL ICA POR LA EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES Y PRECISÓ EL ALCANCE PROBATORIO DE LA INFORMACIÓN EXPEDIDA POR LA AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS ANH SOBRE LAS REGALÍAS LIQUIDADAS A LOS MUNICIPIOS

*En materia tributaria, la actividad de explotación y exploración de hidrocarburos está regulada por la Ley 14 de 1983, normativa que en el literal c del numeral 2 del artículo 39 prohíbe gravar con el impuesto de industria y comercio ICA «la explotación de canteras y minas diferentes de sal, esmeraldas y metales preciosos, cuando las regalías o participaciones para el municipio sean iguales o superiores a lo que corresponderá pagar por concepto del impuesto de industria y comercio».*

Con fundamento en dicha disposición la Sala ha precisado que las entidades territoriales cuentan con la facultad para gravar con el ICA los ingresos originados por tales actividades, siempre que las regalías a las que tenga derecho el municipio o distrito sean inferiores a lo que correspondería pagar por el tributo.

En el caso concreto, se pidió la nulidad de la liquidación oficial de revisión en la que el municipio de Puerto Boyacá modificó la declaración privada de ICA que la demandante presentó por la vigencia fiscal 2016, en el sentido de adicionar ingresos netos gravados, lo que generó un aumento en los impuestos de industria y comercio y de avisos y tableros y en la sobretasa bomberil.

Para el efecto, el municipio tuvo en cuenta, de un lado, los pozos operados en el contrato de asociación Nare suscrito entre Ecopetrol S.A. y la demandante que están ubicados en su jurisdicción y en el que cada una de las partes tiene una participación del 50% y, de otro lado, el monto de las regalías que recibió, según las liquidaciones definitivas, vigencia 2016, expedidas por la ANH, así como el archivo Solar-Vor-2016 obtenido de la página web de la misma agencia, de los cuales verificó que las regalías que se le liquidaron en dicho año fueron de \$1.454.919.684.

El municipio encontró que el ICA teórico de \$4.168.731.868, calculado sobre el valor total de la producción de los campos de explotación de hidrocarburos del referido contrato superaba en \$2.713.812.184 el valor de las regalías que la entidad territorial recibió.

En orden a liquidar el impuesto teórico correspondiente a la actora, la Sala reiteró el criterio jurisprudencial avalado en casos análogos, conforme con el cual se debe observar el porcentaje de participación en el contrato de asociación, para delimitar la proporción de regalías que corresponden al pago de la sociedad.

Así pues, indicó que el total correspondiente a la demandante asciende al pago por \$727.459.842 equivalente al 50% (monto de su participación en el contrato) sobre el total de regalías liquidadas al municipio, monto inferior al ICA teórico que le correspondería asumir para el año 2016, que es de \$4.168.731.868. En consecuencia, concluyó que los ingresos obtenidos por la actora por la explotación de hidrocarburos en el municipio de Puerto Boyacá, para la anualidad señalada, están gravados con el impuesto de industria y comercio.

En cuanto al alegato de la actora en el que sostuvo que con el régimen actual de regalías resulta imposible conocer con precisión qué parte de lo pagado por una empresa llega a cada municipio y que la trazabilidad resulta imposible y, por ende, no puede realizar la comparación del literal c) del numeral 2 del artículo 39 de la Ley 14 de 1983, la Sección indicó que las regalías a que se refiere dicha norma son aquellas recibidas por o para el municipio, y no el total de las aportadas al Sistema General de Regalías, conclusión a la que arribó al estudiar las regalías pagadas al mismo municipio por Ecopetrol en el citado año, dentro de las cuales se encuentran las del contrato Nare.

Al respecto señaló que,, para estos efectos, se publicó en la página web de la Agencia Nacional de Hidrocarburos un formato que contiene a detalle las liquidaciones definitivas de regalías de los meses comprendidos entre enero de 2012 y hasta la fecha, en el que se exponen los valores asignados a cada uno de los beneficiarios del respectivo departamento, dentro de ellos el municipio de Puerto Boyacá, prueba que estimó válida como fundamento del acto demandado, en razón de que la demandante no aportó algún otro medio de convicción que desestimara esas cifras o que demostrara que son incompletas, a tal punto que, al no haber sido desvirtuada, se concluyó que tampoco lo fue la presunción de legalidad del acto.

Frente al valor probatorio de la información de la ANH arrimada al expediente, la Sección ratificó su validez para la resolución del caso, en atención a que se trata de una entidad que participa en el ciclo de las regalías y cuenta con información fiable de la liquidación detallada de la asignación al municipio por dicho concepto, que es precisamente su función dentro del ciclo de las regalías, razón por la cual no se le puede exigir el suministro de información adicional o diferente, a lo que agregó que, pese a ser su carga en virtud del principio de justicia rogada que rige el estudio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la demandante no allegó prueba que demostrara que esos valores no fueron los liquidados de manera definitiva por la ANH o que no fueron los girados al municipio por parte de la entidad encargada de esa

actividad ni tampoco acreditó haber desplegado esfuerzos probatorios para obtener la información que, a su juicio, era la correcta.

Por lo expuesto, la Sala concluyó que los ingresos obtenidos por la sociedad durante la vigencia 2016 por la explotación de hidrocarburos en el municipio de Puerto Boyacá estaban gravados con el ICA, por lo que confirmó la sentencia de primera instancia, denegatoria de las pretensiones de la demanda, al no haber prosperado los argumentos del recurso de apelación.

M.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello, radicación 15001233300020210024401 del 10 de octubre de 2025, S.P.V. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

## EN EL MARCO DEL RÉGIMEN DE PRECIOS DE TRANSFERENCIA SE RECHAZA LA ADICIÓN DE INGRESOS POR VENTA DE MINERALES Y POR OBTENCIÓN DE INTERESES Y RENDIMIENTOS FINANCIEROS EN OPERACIONES DE DEPÓSITO CON VINCULADOS ECONÓMICOS

*Mediante los actos administrativos acusados, la DIAN modificó la declaración del impuesto sobre la renta que presentó la sociedad Cerro Matoso S.A. por el año gravable 2007, entre otros aspectos, para adicionar ingresos brutos operacionales por la venta de feroníquel a un vinculado económico, así como por intereses y rendimientos financieros obtenidos en virtud de un contrato de depósito con un vinculado económico, sancionar por inexactitud y determinar un nuevo saldo a pagar.*

La Sección confirmó la sentencia apelada del Tribunal Administrativo de Córdoba que anuló la liquidación oficial de revisión y dejó en firme la liquidación privada del impuesto. En relación con la adición de ingresos por la venta de feroníquel, la DIAN cuestionó que la contribuyente detrajera el flete del precio pactado con su vinculada para obtener el ingreso operacional, con el argumento de que el indicador económico no tiene inserto el flete por colocación en bodega o puerto (precio FOB) y que no existe prueba que desvirtúe ese hecho.

La Sala rechazó la citada adición porque la contribuyente acreditó que el precio de referencia LME no corresponde al valor de la mercancía en términos FOB Cartagena y, en consecuencia, bien podía detraer los costos GFI para determinar el valor en puerto. En efecto, de la valoración del material probatorio la Sala concluyó que el precio del feroníquel que se transa en la Bolsa de Metales de Londres -LME se basa en la entrega física en las bodegas aprobadas por esta, por lo que el precio de referencia contenido en la fórmula del contrato (LME Prov, variable a) no corresponde al de entrega en puerto colombiano, pues el valor LME parte de la base de que el metal está resguardado en los referidos almacenes, lo que comprende los costos asociados a su entrega en esa localización.

Así, dado que en el contrato de venta se pactó que la mercancía se entregaría FOB Cartagena, estimó claro que la actora asumía los costos y los riesgos de su manejo hasta su embarque en puerto, por lo que al confrontar el precio de referencia LME y el FOB Cartagena, consideró procedente descontar los costos de embarque, transporte y desembarque para determinar el precio de venta de la mercancía, en los términos contractuales, comoquiera que el primero corresponde al valor promedio del feroníquel ubicado en bodega “LME”, mientras el segundo se refiere a la entrega dentro del territorio nacional.

Adicionalmente señaló que no era dable que la DIAN le exigiera a la actora la aplicación del parámetro fijado por el Ministerio de Minas y Energía para ajustar el ingreso, según lo previsto por el artículo 16 de la Ley 1111 de 2006, dado que para el 31 de diciembre de 2007, fecha de causación del impuesto sobre la renta de ese periodo, el Ministerio no había expedido el acto administrativo de fijación del precio de venta de minerales para el segundo semestre de 2007, de manera que no era posible adelantar la comparación correspondiente al precio de venta del feroníquel a vinculados del exterior.

En lo atinente a la adición de ingresos por intereses y rendimientos financieros en el contrato de depósito con un vinculado económico y con el fin de establecer la procedencia del ajuste de comparabilidad realizado por la sociedad en su documentación comprobatoria, la Sala partió por precisar 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 que, 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.

De acuerdo con los precedentes de la Sección, refirió que para determinar la tributación conforme a dicho principio se requiere analizar la comparabilidad entre las transacciones controladas y aquellas realizadas por partes independientes que sean comparables, por lo cual, se deben valorar las condiciones de las operaciones controladas, identificar las comparables y determinar los ajustes de comparabilidad que sean requeridos para dotar de fiabilidad al análisis, lo cual implica que las características económicamente relevantes de ambos grupos de transacciones sean asimilables.

Por tanto, las diferencias identificadas entre unas y otras transacciones no pueden afectar materialmente el precio o margen de utilidad, pues, de ser así, deben realizarse ajustes técnico -económicos razonables para neutralizar los efectos de estas diferencias y lograr que sean efectivamente comparables.

En el caso, el hecho que generó los rendimientos tuvo que ver con los excedentes de liquidez que la demandante trasladó a su vinculada para que, vencido el término del depósito, esta se los restituyera junto con una tasa de interés similar a la Tasa de Oferta Interbancaria de Londres - LIBOR vigente.

En la liquidación oficial de revisión la DIAN cuestionó la configuración del contrato de depósito y con empleo del método de precio comparable no controlado (PC) señaló como comparable interno el crédito con el Barclays Bank PLC en el que la actora figura como deudora, para lo

cual adicionó 4.5 puntos a la tasa de interés acordada en las operaciones de depósito para equipararla con la del crédito bancario.

Para la Sala tales operaciones no pueden asimilarse, pues los factores de comparabilidad del aludido crédito no se encuentran ajustados a las operaciones entre las vinculadas, habida cuenta de que la naturaleza y la finalidad de ellas difiere, así como también el plazo y las tasas de interés acordadas, los términos contractuales, las funciones desempeñadas por las partes, sus estrategias comerciales y circunstancias económicas, así como las calidades de los bienes transferidos son diferentes a las transacciones controladas en el estudio de precios de transferencia, lo que implica que los riesgos asumidos por cada una de las partes en las operaciones comparadas no son semejantes.

Por todo ello consideró que el comparable interno utilizado por la DIAN no satisfizo los factores de comparabilidad de los negocios realizados entre las vinculadas, al no resultar fiable frente a los externos referidos en la documentación comprobatoria.

En lo atinente a las rentabilidades obtenidas por la actora, la Sección desestimó el argumento de la entidad demandada, según el cual las mismas no se ajustaron a valores de mercado ni cubrieron la tasa de inflación del periodo fiscalizado, en la medida en que la divergencia entre las tasas de interés de los depósitos y la de inflación colombiana en el 2007 atiende a que la primera se pactó sobre dólares estadounidenses, mientras que la segunda corresponde a un índice de aumento de precios en el territorio nacional, expresado en pesos colombianos, esto es, se trató de divisas distintas, en condiciones similares a las pactadas, de manera que el cálculo debió partir según los indicadores para la misma moneda.

Finalmente, pese a no ser operaciones comparables por transarse en monedas diferentes, se constató que el promedio de la tasa de interés obtenida por la contribuyente (5.083%) se asemejó al promedio anual de tasas de captación por certificados de depósito a término en el sistema financiero nacional durante el año 2007 (5.114%), según indicadores a un plazo de 30 días. De manera que, contrario a lo afirmado por la Administración tributaria, se probó que la tasa acordada correspondió a la que se habría obtenido en una inversión similar en el territorio nacional.

Conforme con lo expuesto, al haberse demostrado que las operaciones de depósito se encontraban dentro del rango intercuartil de los comparables externos, debidamente soportados en la documentación comprobatoria de precios de transferencia, la Sala ratificó que no le era dable a la DIAN aplicar una tasa de interés superior a la pactada, dado que se acreditó que las transacciones se ajustaron al principio de plena competencia. Así las cosas, al no prosperar los

cargos de la apelación, se confirmó la sentencia de primer grado que accedió a las pretensiones de la demanda.

M.P. Luis Antonio Rodríguez Montaño, radicación 23001233100020120036101 del 31 de octubre de 2025

**PROCEDE EL RECONOCIMIENTO DE PASIVOS DECLARADOS EN RENTA CON OCASIÓN DE CONTRATOS DE CUENTA CORRIENTE MERCANTIL Y DE CESIÓN DE CRÉDITO ENTRE COMPAÑÍAS CON VINCULACIÓN ECONÓMICA Y LA DEDUCCIÓN DE SUS INTERESES, ASÍ COMO DEL GASTO POR DEPRECIACIÓN DE VEHÍCULOS Y PARCIALMENTE LA ADICIÓN COMO GANANCIA OCASIONAL DE LA CIFRA IMPUTADA POR RECUPERACIÓN DE LA DEDUCCIÓN POR DEPRECIACIÓN DE ACTIVOS ENAJENADOS.**

*La demandante Inversiones Ferbienes SAS presentó la declaración de renta de 2009 frente a la cual la DIAN expidió requerimiento especial en el que propuso unas glosas, parte de las cuales fueron aceptadas por la contribuyente mediante declaración de corrección.*

La DIAN aceptó la corrección provocada y a partir de esta expidió la liquidación oficial de revisión en la que mantuvo las glosas que la actora no aceptó y que se confirmaron en el acto que resolvió el recurso de reconsideración, así: el rechazo de pasivos (\$11.314.181.000), de gastos por intereses (\$1.217.032.000) y por depreciación de flota y equipo de transporte (\$2.695.260.000) y la adición de ingresos por ganancia ocasional (\$194.129.000), así mismo impuso sanción por inexactitud del 160%, rubros que constituyen el objeto de la demanda.

Al decidir el asunto en primera instancia, el tribunal anuló parcialmente los actos acusados para, en aplicación del principio de favorabilidad, reducir la sanción por inexactitud sobre una base del 100%. En lo demás, confirmó las modificaciones que la DIAN hizo frente al denuncio de renta de la actora, bajo la consideración de que esta no cumplió con la carga probatoria que le asistía para desvirtuarlas.

En los términos de la apelación interpuesta por la contribuyente, la Sección estudió la procedencia de: i) los pasivos con Ferrasa y Fercasa rechazados y que fueron adicionados como renta líquida por la DIAN, junto con los intereses causados por dichas deudas; ii) la deducción por depreciación de los vehículos que hacen parte de la flota y equipos de transporte de la demandante y, iii) la adición de ingresos por ganancias ocasionales.

La Sala aceptó los pasivos tras concluir que cumplieron los requisitos de los artículos 283 y 770 del ET y 123 del Decreto 2649 de 1993 al hallarse registrados en la contabilidad y respaldados en documentos internos y externos, de modo que estimó que no había lugar a adicionar ese valor como renta líquida gravable (renglón 64) por pasivos inexistentes en los términos del artículo 239-1 del ET, por lo redujo dicho renglón de la declaración en el monto de \$11.314.181.000.

Frente al pasivo con Ferrasa S.A.S. señaló que la DIAN no le dio el alcance correcto al contrato de cuenta corriente mercantil que existió entre esa empresa y la compañía actora, a partir del cual las partes tuvieron operaciones de crédito y débito recíprocas, que con corte al 31 de diciembre de 2009 acumulaban un saldo a cargo de la demandante por valor de \$7.076.700.152, el cual registró en su declaración privada.

Tras indicar la naturaleza consensual del referido tipo negocial y resaltar su uso frecuente entre comerciantes con operaciones recíprocas de intercambio de bienes y servicios que, por el volumen de sus transacciones, acuerdan que los créditos y débitos mutuos derivados de las operaciones mercantiles (remesas) se mantengan indivisibles en una cuenta conjunta en la que se asientan, hasta el momento de su clausura y liquidación final (artículos 1245 a 1261 del Código de Comercio), la Sala explicó que si bien en el asunto el contrato no se formalizó mediante escrito, los registros de la cuenta contable 238095, desde 2006 y hasta el 2009, evidenciaron movimientos créditos y débitos por operaciones de todo tipo con la sociedad Ferrasa SAS, en la que los saldos parciales a 31 de diciembre de cada ejercicio se totalizaban y pasaban al periodo siguiente como primer registro de la cuenta.

Señaló que fue a partir de esas operaciones recíprocas, sin liquidación individualizada, donde los abonos y nuevas operaciones de crédito se fueron acumulando y, para el año 2009, se consolidaron en la suma rechazada por la DIAN, de ahí que el saldo del pasivo analizado fue el resultado de los manejos de la cuenta corriente desde 2006.

Dijo que el cuestionamiento del rechazo de este deuda que la DIAN expuso en el requerimiento especial, esto es, la falta de documentos que lo respaldaran, fue justificado por la actora al dar respuesta al acto previo, cuando allegó los soportes de la cuenta corriente con Ferrasa desde 2006 a 2009, las certificaciones de revisor fiscal de la actora y de Ferrasa, los registros contables del libro auxiliar con el acreedor y la dinámica de saldos que muestra la cuenta corriente.

Todo lo anterior permitió a la Sala verificar la realidad del pasivo, dada la existencia de coherencia entre la contabilidad de las empresas, la explicación del origen de la deuda y los múltiples documentos que soportan las transacciones que le dieron lugar. No obstante, cuestionó la falta de revisión en detalle de tales documentos por parte de la DIAN al expedir la liquidación oficial de revisión y decidir el recurso de reconsideración por considerar que resultaban insuficientes para verificar el monto pleno de los pasivos de 2009, pese a que muestran el manejo de cuenta corriente mercantil entre la actora y su vinculada desde 2006.

Al prosperar el recurso de apelación respecto del reconocimiento del pasivo con Ferrasa, la Sala aceptó la deducción de los intereses que la actora pagó por ese crédito por valor de

\$1.217.032.000, pues la DIAN reconoció su existencia y pago, además de que se soportaron en facturas que cumplían los requisitos legales para su aceptación.

En cuanto al pasivo con Fercasa S.A.S., por la suma de \$4.237.480.732, que la DIAN rechazó con el argumento de que no era posible establecer su procedencia, clase, vigencia y existencia al final del periodo gravable, precisó que se originó en un contrato de cesión de crédito suscrito entre Fercasa y Ferbienes, que al 31 de diciembre de 2009 se registró contablemente como un pasivo para Ferbienes y un activo para Fercasa y que se respaldó con un pagaré y la nota contable interna 1713. Adicionalmente, para cumplir con lo previsto en el artículo 771 del E.T respecto a la prueba supletoria de los pasivos, la actora aportó una certificación del revisor fiscal de Fercasa que da cuenta del registro de la operación.

Al respecto la Sala advirtió que la demandante hacía parte de un grupo económico junto a Fercasa SAS y Ferrasa SAS, con las que tenía gran parte de sus operaciones mercantiles. Por ello encontró que las operaciones mencionadas parten de la vinculación económica de las tres empresas, a partir de lo cual existía un crédito inicial de Fercasa (acreedor) con Ferrasa (deudor) cuyo pago fue asumido por Ferbienes, en virtud de la cesión de crédito, como abono del contrato de cuenta corriente mercantil con Ferrasa, al que se hizo alusión con anterioridad.

Frente a este pasivo, la Sección también estimó que se cumplieron los requisitos del artículo 770 del E.T, esto es, estar respaldados por documentos idóneos y con el lleno de todas las formalidades exigidas para la contabilidad, y del artículo 123 del Decreto 2649 de 1993, porque existe correspondencia entre los comprobantes y los asientos en los libros auxiliares de los pasivos tanto con Ferrasa (débito) como con Fercasa (crédito) al cierre contable 2009.

La Sala reconoció la procedencia del gasto por \$2.695.260.000, correspondiente a la depreciación de la flota de vehículos de propiedad de Ferbienes en el año 2009, porque advirtió el cumplimiento de los requisitos del artículo 128 del E.T, al tratarse de bienes con la calidad de activos fijos que la empresa actora usa en el desarrollo de su objeto social y que en virtud de su alquiler le permitieron percibir ingresos en el periodo en discusión.

Con los elementos probatorios que fueron desestimados por la DIAN y por el Tribunal en la sentencia apelada, entre otros, las copias de las facturas de adquisición de los vehículos en los que se detalla la fecha de compra y las características de los automotores, el precio de adquisición, la discriminación de la depreciación acumulada y el cálculo de la alícuota tomada como deducción en el año 2009, la Sección encontró acreditados todos los supuestos para el reconocimiento de la deducción por depreciación, por lo que ratificó que los argumentos que tuvo la DIAN para rechazarla no estaban justificados.

Ahora bien, en lo atinente a la adición de ingresos, la DIAN propuso reclasificar como ganancia ocasional \$2.316.942.000, que habían sido declarados inicialmente como ingresos brutos no operacionales provenientes de la venta de activos fijos. La actora reconoció parcialmente la glosa y con ocasión del requerimiento corrigió la declaración y aceptó como ganancia ocasional \$2.122.813.000, por lo cual la cifra en discusión es de \$194.129.000.

La demandante aseveró que no percibió toda la ganancia ocasional que le liquidó la DIAN porque dos de las bodegas que enajenó se vieron afectadas por la recuperación de deducciones por depreciación en los términos de los artículos 90 y 196 del E.T.

La Sala aceptó parcialmente la cifra imputada como recuperación de deducciones por depreciación en cuantía de \$\$188.858.685, porque al valorar de manera conjunta los documentos que aportó la demandante, pudo advertir que los registros contables y las facturas de venta de las bodegas evidenciaron que los activos enajenados fueron afectados por la depreciación y los ajustes por inflación a lo largo de su permanencia como activos en la empresa y que los valores que Ferbienes adujo como causados y declarados por recuperación de la deducción por depreciación tenían consonancia, casi plena, con los soportes allegados.

Así las cosas, corroboró que la demandante atendió los artículos 90 y 196 del E.T que mandan a hacer la imputación de la renta por enajenación de activos. Esto es, generando la recuperación de la deducción por depreciación antes de obtener la utilidad gravaba con ganancia ocasional, según las cifras demostradas, que la DIAN dejó de analizar y que se soportan con los documentos obrantes en el expediente.

En consecuencia, para la Sala, el reproche de la DIAN sobre la falta de demostración del reconocimiento de la recuperación como ingreso extraordinario y el origen de la misma, según el tratamiento histórico de los bienes, no era válido, por lo que concluyó que resultaba procedente detraer del renglón de las ganancias ocasionales la suma de \$188.858.685 que fue llevado por la contribuyente al renglón de los ingresos no operacionales desde la declaración inicial del impuesto sobre la renta de 2009. En cuanto a los \$5.270.000 restantes de la suma discutida (\$194.129.000) mantuvo su rechazo, debido a que no fueron probados por la demandante, por lo que dispuso no detraerlos de la base gravable del impuesto de ganancia ocasional.

Conforme con lo expuesto, al haberse demostrado la realidad de las operaciones que originaron los pasivos, sus intereses, el gasto de depreciación de vehículos y de manera parcial la recuperación de deducciones de acuerdo con los documentos contables y sus soportes (internos y externos), los cuales no fueron analizados de manera conjunta y detallada por parte de la DIAN ni del Tribunal, la Sección tuvo por desvirtuada la legalidad de los actos

administrativos acusados, razón por la cual decretó su anulación parcial y procedió a recalcular el impuesto y, por contera, la sanción por inexactitud a cargo de la actora, sentido en el cual modificó la sentencia apelada.

M.P. Claudia Rodríguez Velásquez, radicación 05001233300020140091801 del 6 de noviembre de 2025.

## **SE PRECISAN LAS CIRCUNSTANCIAS DE OPERANCIA DE LA DEDUCCIÓN POR DEPRECIACIÓN CAUSADA POR OBSOLESCENCIA DE LOS ACTIVOS Y SE ADVIERTE SOBRE LA INEXISTENCIA DE TARIFA LEGAL PARA JUSTIFICARLA RESPECTO DE LA DEPRECIACIÓN ACELERADA POR OBSOLESCENCIA**

Se estudió la legalidad de la liquidación oficial de revisión en la que la DIAN modificó la declaración de corrección del impuesto sobre la renta del año gravable 2013 de la sociedad actora, en el sentido de desconocer parcialmente gastos operacionales de administración (deducción por depreciación acelerada). Consecuencialmente, disminuyó la pérdida líquida, impuso la sanción de inexactitud prevista en el artículo 647-1 del Estatuto Tributario y redujo el saldo a favor.

La DIAN rechazó parcialmente los gastos derivados de la depreciación acelerada registrada en la declaración con respecto a los activos utilizados por la actora en la ejecución del acuerdo de coproducción de explosivos suscrito con Indumil en junio de 1996, que se dio por terminado en noviembre de 2013, por falta de acuerdo en la renegociación del precio. Sostuvo que, debido a la terminación unilateral del contrato por parte de la actora, los activos no fueron utilizados en su actividad productora de renta desde el 16 de noviembre hasta el 31 de diciembre de 2013, de modo que solo procedían fiscalmente las depreciaciones de enero a noviembre de 2013, y no por el mes de diciembre, en el que se incluyó «el valor de las cuotas faltantes para completar el total de depreciación».

La Sala revocó la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, denegatoria de las pretensiones de la demanda y, en su lugar, reconoció la procedencia de la deducción por lo que anuló los actos acusados y, como restablecimiento del derecho, declaró la firmeza de la declaración privada del impuesto. Por ende, levantó la sanción por rechazo y/o disminución de pérdidas ante la ausencia de hecho sancionable.

Lo anterior, tras concluir que la demandante acreditó la causa de la obsolescencia de los bienes y su plena identificación, de tal forma que estaba facultada para tomar la depreciación, aun en forma acelerada, en su declaración de renta.

Al respecto indicó que, de acuerdo con el artículo 128 del Estatuto Tributario (vigente para la época de los hechos), son deducibles cantidades razonables por la depreciación causada por desgaste o deterioro normal o por obsolescencia de bienes usados en negocios o actividades productoras de renta, equivalentes a la alícuota o suma necesaria para amortizar 100% de su

costo durante la vida útil de dichos bienes, siempre que estos hayan prestado servicio en el año o periodo gravable de que se trate

Precisó que, según el artículo 129 ibídem y, como lo ha establecido la jurisprudencia de la Sección, la obsolescencia del activo no solo opera por el cambio en sus características físicas o funcionales, sino que también se predica frente a circunstancias externas que inciden en la pérdida de su utilidad para el desarrollo de la actividad productora de renta, como pueden ser dinámicas del mercado o negociales que derivan en que el bien deje de prestar funcionalidad al objeto económico del contribuyente.

En ese sentido explicó que el artículo 138 ib., preveía la posibilidad de aumentar la deducción por depreciación por razones de obsolescencia u otros motivos imprevistos, durante el periodo de vida útil que le quedara al bien, siempre que el contribuyente adujera «las explicaciones pertinentes», lo que implica que la normativa no exige tarifa legal para justificar la depreciación acelerada, la cual puede demostrarse bajo el principio de libertad probatoria, siempre que se determine «clara y evidentemente la necesidad de abandonar el bien por obsolescencia.»

Así las cosas, estimó improcedente que los actos administrativos rechazaran la deducción con el argumento de que la condición de inutilidad por cambios en las circunstancias económicas solo se predica del activo que se deprecia, dado que la obsolescencia es un concepto más amplio que trasciende las razones meramente técnicas asociadas al bien y tiene en cuenta factores externos que afectan su funcionalidad. De modo que frente a los activos que por distintas razones se vuelven inoperantes las sociedades pueden optar por reconocer tal hecho en sus estados financieros, bien sea mediante su baja o la depreciación de los saldos restantes, esto considerando que las condiciones externas que afectan la funcionalidad de los activos no necesariamente derivan en su destrucción o disposición.

Para la Sala, en el caso se configuró una causa externa que afectó la condición de utilidad de los activos adquiridos para ejecutar el contrato de coproducción de explosivos, toda vez que el Estado tiene el monopolio de fabricación de armas y explosivos, por lo que al concluir el vínculo contractual con Indumil los bienes devinieron en inútiles para el contribuyente, pues no los podía seguir usando en su actividad generadora de renta sin contar con ese contrato.

A partir del material probatorio allegado al expediente consideró que sí existió una razón negocial legítima para concluir que los activos derivaron en inutilizables y que estaban plenamente identificados para que operara la depreciación acelerada, a través de las certificaciones del revisor fiscal respaldada en los cuadros de Excel, registros contables, estados financieros de la sociedad, así como en la terminación del acuerdo.

Así mismo encontró acreditado que los bienes prestaron servicio durante el período gravable 2013, pero que por causa de la terminación del contrato y ante la imposibilidad de seguirlos utilizando por tratarse de explosivos cuyo monopolio radica en el Estado, en noviembre de 2013 finalizó su vida útil en la sociedad, y se debieron trasladar a Indumil, todo lo cual justifica que la actora solicitara el valor pendiente por depreciar en esa anualidad.

M.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello, radicación 25000233700020210011101 del 13 de noviembre de 2025 A.V. Myriam Stella Gutiérrez Argüello, Wilson Ramos Girón, Luis Antonio Rodríguez Montaño y Claudia Rodríguez Velásquez.

# SECCIÓN QUINTA



## CONSEJO DE ESTADO ORDENA CONTINUAR PROCESO DE NULIDAD ELECTORAL CONTRA CONCEJAL DE BARRANCABERMEJA

*La Sección Quinta del Consejo de Estado revocó la decisión que había terminado el proceso por nulidad electoral contra el concejal de Barrancabermeja, Andrés Miguel Sarmiento Cortés, y ordenó continuar con el trámite judicial.*

Se presentó una demanda de nulidad electoral contra la elección de Andrés Miguel Sarmiento Cortés como concejal de Barrancabermeja para el periodo 2024–2027. El demandante solicitó la nulidad de varios actos relacionados con la inscripción, elección, llamamiento y posesión del concejal, alegando que este se encontraba inhabilitado por haber celebrado contratos con el municipio dentro del año anterior a las elecciones, en calidad de presidente de la junta directiva de la empresa Transportes San Pablo S.A., lo que contraviene el artículo 43, numeral 3, de la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 617 de 2000.

El Tribunal Administrativo de Santander había declarado la terminación del proceso por considerar que ya existía otro proceso en curso por pérdida de investidura contra el mismo concejal, con pretensiones similares. Según el tribunal, ambos procesos compartían identidad de partes, objeto y causa, por lo que se configuraba el fenómeno de agotamiento de la jurisdicción.

Sin embargo, la Sección Quinta del Consejo de Estado señaló que los medios de control de nulidad electoral y pérdida de investidura tienen naturalezas distintas. Mientras la nulidad electoral busca la legalidad de los actos administrativos de elección, la pérdida de investidura es un juicio sancionatorio de responsabilidad subjetiva. Por tanto, no puede aplicarse el agotamiento de la jurisdicción entre estos dos procesos.

La Sala electoral explicó que el ordenamiento jurídico no contempla el agotamiento de la jurisdicción como causal para terminar un proceso de nulidad electoral cuando existe un proceso paralelo de pérdida de investidura. En cambio, lo que procede es aplicar el párrafo del artículo 1.º de la Ley 1881 de 2018, que establece que, si una misma conducta genera ambos procesos, el primer fallo ejecutoriado hará tránsito a cosa juzgada en el otro, salvo en lo relacionado con la culpabilidad, que es exclusiva del proceso de pérdida de investidura.

En definitiva, el Consejo de Estado revocó el auto del Tribunal Administrativo de Santander que había declarado la terminación del proceso por agotamiento de la jurisdicción y ordenó continuar con el trámite del medio de control de nulidad electoral contra el concejal Andrés Miguel Sarmiento Cortés.

M.P. Omar Joaquín Barreto Suárez, radicación 68001233300020250011701 del 2 de octubre de 2025.

## CONSEJO DE ESTADO CONFIRMA ELECCIÓN DE DIPUTADO DE SUCRE PESE A CUESTIONAMIENTOS POR COALICIÓN Y APLICACIÓN DE JURISPRUDENCIA ANUNCIADA

*La Sección Quinta del Consejo de Estado decidió mantener la elección de Luis Alfonso Álvarez Padilla como diputado del departamento de Sucre para el periodo 2024–2027, pese a que la coalición que lo avaló superó el límite del 15% de votos válidos exigido por la Constitución para conformar listas en coalición. Varios ciudadanos interpusieron una demanda de nulidad electoral contra el acto que declaró la elección de los diputados del departamento de Sucre para el periodo 2024–2027.*

Los demandantes solicitaron la nulidad de la elección de Luis Alfonso Álvarez Padilla, avalado por la coalición entre los partidos Centro Democrático y Colombia Justa Libres. Argumentaron que dicha coalición no podía haberse inscrito, ya que en las elecciones anteriores (2019) las agrupaciones políticas que la conformaron superaron el límite del 15% de los votos válidos en la circunscripción, establecido en el inciso 5 del artículo 262 de la Constitución.

La Sección Quinta del Consejo de Estado analizó el marco constitucional y legal sobre la conformación de coaliciones para corporaciones públicas. En su estudio, la Sala reconoció que el artículo 262 de la Constitución busca garantizar la participación de partidos minoritarios, limitando la posibilidad de coaliciones a aquellas agrupaciones que, sumadas, no superen el 15% de los votos válidos en la elección anterior.

Para calcular el porcentaje de votación atribuible a cada partido en la elección anterior, la Sala aplicó por analogía la fórmula prevista para la financiación estatal de campañas en coaliciones, basada en la distribución de votos válidos según lo pactado en los acuerdos de coalición, específicamente en lo relativo a la reposición estatal de gastos.

En el caso concreto, se demostró que, en las elecciones de 2019, el partido Colombia Justa Libres obtuvo 22.480 votos, mientras que el Centro Democrático, que se presentó en coalición con el partido MIRA, obtuvo 39.570 votos (incluyendo los votos preferentes y los asignados por acuerdo). La sumatoria de ambos partidos alcanzó 62.050 votos, lo que representa el 15,07% del total de votos válidos (411.622), superando el límite constitucional.

Pese a que se configuró el vicio alegado por los demandantes, la Sala decidió aplicar la figura de la “jurisprudencia anunciada”. Esta figura permite que, en ausencia de precedente judicial sobre la interpretación de una norma constitucional, el nuevo criterio adoptado por la Sala no se aplique retroactivamente al caso en estudio, sino que rija para futuras elecciones. En este

sentido, la Sala estableció que, en adelante, la distribución de votos en coaliciones deberá seguir los acuerdos suscritos por los partidos, como ocurre en el sistema de financiación estatal de campañas, para determinar si se cumple el límite del 15%.

En conclusión, la Sala Electoral del Consejo de Estado confirmó la sentencia del Tribunal Administrativo de Sucre que había negado las pretensiones de nulidad. Aunque se reconoció que la coalición superó el límite constitucional de votación, se decidió no aplicar el nuevo criterio al caso concreto por tratarse del primer pronunciamiento sobre el tema. La nueva interpretación será vinculante para futuras elecciones, a partir de la ejecutoria de esta sentencia.

M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil, radicación 70001233300020230015702 del 9 de octubre de 2025.

# SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL



## **EMBAJADORES DEBEN CESAR FUNCIONES CON UN AÑO DE ANTELACIÓN PARA ASPIRAR AL SENADO: INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 179.2 DE LA CONSTITUCIÓN.**

*El Consejo de Estado, a través de la Sala de Consulta y Servicio Civil, respondió una consulta formulada por el Ministerio del Interior sobre la aplicación del régimen de inhabilidades electorales a los embajadores que deseen postularse como candidatos al Senado.*

La Sala precisó que los embajadores extraordinarios y plenipotenciarios son empleados públicos de libre nombramiento y remoción, que ejercen autoridad política y administrativa en el país donde están acreditados. En consecuencia, les resulta aplicable la inhabilidad prevista en el numeral 2 del artículo 179 de la Constitución Política, que impide ser elegido congresista a quien haya ejercido jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección.

El concepto también aclara que la circunscripción nacional del Senado coincide con todas las circunscripciones territoriales, por lo que el ejercicio de autoridad en cualquier parte del territorio nacional o en el exterior incide en la configuración de la inhabilidad. Incluso si el cargo se desempeñó en países limítrofes con Colombia, la restricción se mantiene.

Por tanto, los embajadores que aspiren al Senado deben renunciar a su cargo al menos un año antes de la fecha de las elecciones. La Sala también concluyó que no ejercen autoridad civil, pero sí política y administrativa, y que el ejercicio de sus funciones puede incidir en el electorado colombiano residente en el exterior, habilitado para votar en elecciones legislativas.

Finalmente, se reiteró que la inhabilidad se configura por el ejercicio de autoridad en el año anterior a la elección, no a la inscripción como candidato, y que las normas que limitan el derecho a ser elegido deben interpretarse de forma restrictiva.

M.P. John Jairo Morales Alzate, radicación 11001030600020240060100 (2534) del 10 de diciembre de 2024, con fecha de levantamiento de reserva legal del 22 de septiembre de 2025.

## LA SALA DE CONSULTA ACLARA RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDADES EN DESIGNACIÓN DE GOBERNADORES

*La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante Concepto 2537 del 29 de abril de 2025, absolvio la consulta elevada por el Ministerio del Interior sobre el régimen de incompatibilidades para la designación de un gobernador en caso de faltas absolutas del titular, conforme al artículo 135 de la Ley 2200 de 2022.*

El pronunciamiento se originó a partir de la declaratoria de nulidad de la elección del gobernador del Departamento del Putumayo y la presentación de una terna en la que dos postulados tenían vinculación reglamentaria con la Gobernación, lo que generó dudas sobre la aplicación de la causal prevista en el numeral 6º del artículo 112 de la Ley 2200 de 2022, relativa a desempeñar simultáneamente otro cargo o empleo público o privado.

La Sala concluyó que los postulados en la terna no se encuentran inmersos en causales de incompatibilidad, en tanto estas se configuran únicamente a partir de la posesión como gobernador, durante el ejercicio del cargo o con posterioridad, conforme al parágrafo 1º del artículo 114 ibidem. En consecuencia, la falta disciplinaria prevista en el numeral 2º del artículo 56 de la Ley 1952 de 2019 se materializa si la incompatibilidad concurre desde la posesión del designado, y no por el simple conocimiento previo.

Finalmente, la Sala indicó que las figuras jurídicas del Decreto 1083 de 2015 no pueden sanear la configuración de las causales de incompatibilidad, dado que el régimen tiene reserva legal.

El concepto reiteró que las incompatibilidades son prohibiciones dirigidas al titular de la función pública, de carácter taxativo y de interpretación restrictiva, cuya finalidad es evitar la indebida acumulación de funciones y la confluencia de intereses, garantizando la transparencia y la moralidad en la función pública.

M.P. Juan Manuel Laverde Alvarez, radicación 11001030600020250003100 (2537) del 29 de abril de 2025, con fecha de levantamiento de reserva legal del 18 de noviembre de 2025. ñ

## SALA DE CONSULTA DEFINE LÍMITES DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA FRENTE A ÓRDENES JUDICIALES Y ORIENTA SOBRE MEDIDAS PARA GESTIÓN DEL RIESGO

*La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado emitió el Concepto 2547 del 17 de septiembre de 2025, en respuesta a una consulta formulada por el Ministerio del Interior sobre la posibilidad de aplicar por analogía las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-970 de 2009 y en los Autos 219 de 2012, 222 de 2014 y 004 de 2020, para adoptar medidas de ayuda humanitaria a favor de los residentes del conjunto residencial Ciudad del Sol II, en Barranquilla.*

La Sala concluyó que no es jurídicamente viable extender los efectos de dichas decisiones, por cuanto la Corte Constitucional definió expresamente su alcance, precisando que las órdenes no pueden aplicarse a sujetos distintos de los beneficiarios señalados en la parte resolutiva. Además, indicó que la función consultiva no incluye pronunciarse sobre mecanismos judiciales para particulares ni interpretar sentencias, pues está dirigida a orientar al Gobierno Nacional en asuntos propios de la administración pública.

El concepto precisó que el Distrito de Barranquilla cuenta con herramientas normativas para adoptar medidas de ayuda humanitaria en el marco de la Ley 1523 de 2012 y el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, que regulan la gestión del riesgo de desastres, incluyendo la posibilidad de gestionar subsidios de vivienda para reubicación y declarar situaciones de calamidad pública. También indicó que, si se decide incrementar las ayudas humanitarias, el alcalde distrital debe presentar ante el Concejo de Barranquilla el proyecto de modificación presupuestal correspondiente.

La consejera Ana María Charry Gaitán salvó parcialmente el voto manifestando que la Sala puede pronunciarse de fondo para orientar al Gobierno sobre la aplicación de políticas públicas y garantizar igualdad sustancial en casos de calamidad, sin desconocer la cosa juzgada constitucional.

M.P. Juan Manuel Laverde Alvarez, radicación 11001030600020250034100 (2547) del 17 de septiembre de 2025, con fecha de levantamiento de reserva legal del 19 de noviembre de 2025.

## SALA DE CONSULTA DETERMINA QUE ALCALDÍA LOCAL DE BARRIOS UNIDOS PUEDE INVESTIGAR PRESUNTA CONSTRUCCIÓN ILEGAL POR NO ESTAR EN ZONA DE INFLUENCIA.

La Sala de Consulta y Servicio Civil resolvió un conflicto negativo de competencias administrativas entre una alcaldía local del Distrito Capital y el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, en relación con una queja anónima por presunta construcción ilegal en un inmueble ubicado en la ciudad de Bogotá D.C., aclaró cómo se coordinan las competencias en materia de patrimonio cultural entre la Nación y el Distrito.

La Alcaldía Local consideró que el predio se encontraba dentro de la zona de influencia de un bien de interés cultural de carácter nacional, por lo que la competencia para conocer de la actuación policial correspondía al Ministerio. Por su parte, el Ministerio rechazó la competencia, argumentando que el inmueble no se encuentra dentro de la zona de influencia definida mediante acto administrativo vigente, el cual circscribe dicha zona al campus de la Escuela Militar de Cadetes General José María Córdova.

Se concluyó que, al existir un acto administrativo en firme que delimita expresamente la zona de influencia del bien de interés cultural, el predio objeto de la queja no se encuentra comprendido dentro de dicha zona. En consecuencia, la autoridad competente para adelantar el proceso policial derivado de la queja es la alcaldía local, en virtud de las funciones de inspección, vigilancia y control urbanístico que le confiere el artículo 86 del Decreto Ley 1421 de 1993, modificado por la Ley 2116 de 2021.

La decisión muestra cómo interactúan decisiones nacionales y normas distritales: cuando el Ministerio de Cultura ha definido formalmente la zona de influencia de un bien de interés cultural, esa delimitación es vinculante y puede delegar la competencia de vigilancia y sanción a las autoridades territoriales en los predios que queden fuera de dicha zona.

M.P. Ana María Charry Gaitán, radicación 11001030600020250033900 del 27 de agosto de 2025.

## LA AGENCIA DE DESARROLLO RURAL ES LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA EVALUAR APP DE PEQUEÑA CENTRAL HIDROELÉCTRICA EN LA GUAJIRA.

*La Sala de Consulta y Servicio Civil resolvió un conflicto negativo de competencias administrativas entre varias entidades del orden nacional, en relación con la evaluación de un proyecto de Asociación Público Privada (APP) de iniciativa privada, sin desembolso de recursos públicos. El proyecto, presentado por una sociedad, tiene como propósito la financiación, diseño, construcción, operación, mantenimiento y reversión de una pequeña central hidroeléctrica (PCH) en el río Ranchería, ubicado en el municipio de San Juan del Cesar, departamento de La Guajira.*

Tras analizar el marco normativo aplicable a las APP, las funciones de las entidades involucradas y los antecedentes del proyecto multipropósito del río Ranchería, la Sala concluyó que la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) es la autoridad competente para evaluar el proyecto en etapa de prefactibilidad, conforme al artículo 15 de la Ley 1508 de 2012. También le corresponde realizar el registro del proyecto en el Registro Único de Asociaciones Público Privadas (RUAPP), según lo dispuesto en el Decreto 1082 de 2015.

La decisión se fundamenta en que la construcción de la PCH forma parte del proyecto multipropósito del río Ranchería, cuya ejecución está a cargo de la ADR, como lo ratificó la Sección Primera del Consejo de Estado en sentencia del 11 de mayo de 2023. En dicha providencia se ordenó a la ADR conformar una mesa técnica interinstitucional para coordinar las gestiones necesarias para la culminación del proyecto, dentro de las cuales se incluye la construcción de la pequeña central hidroeléctrica.

En consecuencia, la Sala exhortó a la ADR a resolver de fondo, de manera prioritaria y en el menor tiempo posible, la petición presentada por la sociedad.

M.P. Juan Manuel Laverde Alvarez, radicación 11001030600020250032900 del 1 de octubre de 2025.

## SALA DE CONSULTA DECLARA SU FALTA DE COMPETENCIA TODA VEZ QUE EL JUEZ DE FAMILIA ES EL FACULTADO PARA DIRIMIR UN CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN LA ETAPA INICIAL DEL PARD.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado declaró su falta de competencia para resolver el conflicto negativo suscitado entre las comisarías de familia de San José de Miranda (Santander) y Chiquinquirá (Boyacá), en el marco de un proceso administrativo de restablecimiento de derechos (PARD) a favor de un menor de edad expuesto a violencia intrafamiliar.

La Comisaría de San José de Miranda conoció de una situación de riesgo en la que se encontraba el menor de edad que presenció un episodio de violencia contra su madre, quien contaba con una medida de protección vigente. Ante la gravedad de los hechos, se dio apertura al PARD y se adoptaron medidas provisionales de protección, incluyendo el traslado del niño al municipio de Chiquinquirá, donde reside su abuelo.

La Comisaría de Chiquinquirá rechazó la competencia para continuar con el proceso, argumentando que la autoridad inicial debía subsanar ciertas actuaciones. A su vez, la Comisaría de San José de Miranda insistió en que, por factor territorial, el trámite debía continuar en Chiquinquirá.

Al analizar el caso, la Sala reiteró que, conforme al parágrafo 3º del artículo 99 de la Ley 1098 de 2006, adicionado por la Ley 1878 de 2018, los conflictos de competencia entre autoridades administrativas en la etapa inicial del PARD deben ser resueltos por el juez de familia. Esta regla se complementa con el numeral 16 del artículo 21 del Código General del Proceso, que asigna expresamente dicha función a los jueces de familia.

En consecuencia, se remitió el expediente al Juzgado de Familia de Chiquinquirá (Boyacá), exhortándolo a actuar con celeridad para evitar que la situación del menor se agrave. Asimismo, se instó a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación a acompañar el caso y vigilar el cumplimiento de las medidas que se adopten, en garantía del interés superior del niño.

M.P. Ana María Charry Gaitán, radiación 11001030600020250039000 del 15 de octubre de 2025.

## LA SALA DE CONSULTA DEFINE COMPETENCIA EN INVESTIGACIÓN DISCIPLINARIA Y ANALIZA LA NATURALEZA DE LAS FUNCIONES DE LOS INSPECTORES DE CONVIVENCIA Y PAZ COMO AUTORIDADES DE TRÁNSITO

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado decidió el conflicto negativo de competencias entre la Personería Municipal de Villanueva (Santander) y la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Santander, relacionado con la autoridad encargada de continuar una investigación disciplinaria contra una funcionaria que ejercía funciones en la Inspección de Policía.

El proceso se originó por presuntas irregularidades en la expedición de comparendos, el trámite de recursos y la actualización del Registro Nacional de Medidas Correctivas, ocurridas entre 2016 y 2020. La Personería inició la investigación en ejercicio del poder disciplinario preferente, pero remitió el expediente a la Comisión Seccional al considerar que se trataba de funciones jurisdiccionales. Esta última rechazó la competencia, argumentando que las conductas correspondían a funciones administrativas.

En sus consideraciones, la Sala analizó la naturaleza de las funciones de los inspectores de convivencia y paz, antes denominados inspectores de policía, y concluyó que, como autoridades de tránsito, sus actuaciones en materia de comparendos y medidas correctivas son administrativas y sancionatorias, no jurisdiccionales. Solo excepcionalmente ejercen funciones judiciales, como en juicios policivos por perturbación a la posesión o tenencia, lo que no aplica en este caso.

Con base en este análisis, la Sala de Consulta y Servicio Civil declaró competente a la Personería Municipal de Villanueva (Santander) para continuar con la investigación disciplinaria, en virtud del poder disciplinario preferente frente a servidores públicos municipales.

M.P. Ana María Charry Gaitán, radicación 11001030600020250037400 del 15 de octubre de 2025.

## SALA DE CONSULTA SE ABSTIENE DE RESOLVER CONFLICTO POR CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA EN RESTITUCIÓN DE TIERRAS

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado decidió abstenerse de pronunciarse sobre el presunto conflicto negativo de competencias planteado entre el Banco Agrario S.A., el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Unidad de Restitución de Tierras, en relación con la inclusión de beneficiarios en programas de subsidio de vivienda rural, ordenada en el marco de un proceso de restitución de bienes despojados.

El caso se originó en una sentencia del 26 de octubre de 2017, proferida por la Sala Penal de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Barranquilla, que ordenó al Banco Agrario incluir a los titulares de predios restituidos en programas de subsidio de vivienda rural.

Posteriormente, mediante auto del 28 de mayo de 2024, el Tribunal vinculó al Ministerio de Vivienda y le impidió la misma orden, lo que generó la controversia sobre cuál entidad debía cumplir la decisión.

Tras analizar el asunto, la Sala concluyó que no existe un verdadero conflicto administrativo, dado que hay una providencia judicial en firme que debe ser cumplida.

Recordó que las decisiones judiciales dictadas en procesos de restitución de tierras, en el marco de la justicia transicional, son de obligatorio cumplimiento y buscan garantizar la reparación integral de las víctimas del conflicto armado. Por ello, el Consejo de Estado devolvió el expediente al Tribunal Superior de Barranquilla para que, en ejercicio de sus facultades, adopte las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de la orden judicial.

La decisión enfatiza la importancia de la articulación institucional y del cumplimiento oportuno de las providencias que materializan derechos fundamentales de las víctimas, como parte del Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

M.P. Ana María Charry Gaitán, radicación 11001030600020250025400 del 5 de noviembre de 2025.

## SALA DE CONSULTA ASIGNA COMPETENCIA PARA TRASLADO DE APORTES PENSIONALES EN RÉGIMEN ESPECIAL

La Sala de Consulta y Servicio Civil resolvió un conflicto negativo de competencias suscitado entre el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, relacionado con la autoridad competente para efectuar el traslado de los recursos equivalentes a los aportes de pensión por el tiempo en que un civil prestó servicios a la Policía Nacional.

El caso se originó por la solicitud de una administradora de fondos de pensiones para que se reconocieran los aportes correspondientes al periodo comprendido entre el 1 de junio de 1995 y el 30 de enero de 2000, tiempo que no fue incluido en el bono pensional emitido por la Policía Nacional debido a la afiliación simultánea al régimen general de pensiones.

La Sala concluyó que, ante la imposibilidad de cubrir el pasivo pensional mediante la expedición de bonos por parte del Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público efectuar las apropiaciones presupuestales y el posterior traslado de los recursos equivalentes a los aportes de pensión, en atención a su competencia para adoptar decisiones en materia fiscal y garantizar los derechos pensionales del interesado.

En consecuencia, la Sala declaró competente al Ministerio de Hacienda y ordenó remitir el expediente a esa cartera para lo de su competencia.

M.P. Juan Manuel Laverde Alvarez, radicación 11001030600020250039300 del 19 de noviembre de 2025.

## LA SALA DE CONSULTA DEFINE COMPETENCIA PARA IMPONER MULTA POR INCUMPLIMIENTO DE AMONESTACIÓN EN PARD

*La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado resolvió el conflicto negativo de competencias suscitado entre la Comisaría de Familia Los Mártires (Bogotá) y la Defensoría de Familia del ICBF, Centro Zonal Los Mártires, en relación con la autoridad competente para estudiar la viabilidad de imponer una multa por el incumplimiento de una amonestación dentro de un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD).*

El caso se originó en el marco de un PARD adelantado para proteger los derechos de un adolescente víctima de violencia intrafamiliar. La Comisaría de Familia impuso una amonestación al presunto agresor y advirtió que su incumplimiento acarrearía multa. Ante el incumplimiento, remitió el expediente a la Defensoría de Familia, que planteó el conflicto de competencia. Tras analizar el marco normativo aplicable, la Sala concluyó que, conforme al artículo 55 de la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia), la autoridad competente para imponer la sanción es el Defensor de Familia, por tratarse de una medida de restablecimiento de derechos. En consecuencia, declaró competente a la Defensoría de Familia del ICBF, Centro Zonal Los Mártires, para estudiar la viabilidad de la multa y, si es del caso, imponerla.

La Sala exhortó a dicha autoridad para que actúe de manera urgente y diligente, garantizando la protección efectiva de los derechos del adolescente.

M.P. John Jairo Morales Alzate, radicación 11001030600020250042600 del 26 de noviembre de 2025.

# ASUNTOS CONSTITUCIONALES



## LA MORA EN EL PAGO DE LAS INCAPACIDADES POR PARTE DE COLPENSIONES VULNERÓ LOS DERECHOS FUNDAMENTALES AL MÍNIMO VITAL, A LA SALUD Y A LA SEGURIDAD SOCIAL DEL ACCIONANTE.

*La accionante, funcionaria judicial, interpuso acción de tutela alegando vulneración de sus derechos fundamentales al mínimo vital, salud, seguridad social y vida, por la mora en el pago de incapacidades médicas derivadas de enfermedad común. Las incapacidades concedidas a la accionante sumaron más de 540 días continuos. De un lado, la EPS Sanitas pagó incapacidades del día 3 al 180 y luego retomó pagos después del día 540; por otro lado, Colpensiones debía asumir el pago del día 181 al 540, según lo previsto en artículo 142 del Decreto-Ley 019 de 2012; por otra parte, la Dirección Seccional de Administración Judicial recibió los pagos de la EPS Sanitas, pero no los transfirió oportunamente a la accionante.*

El Tribunal Administrativo en primera instancia amparó los derechos fundamentales y ordenó: a Colpensiones a pagar incapacidades núm. 60149712 y 60104664; a la Dirección Seccional de Administración Judicial a cancelar incapacidades núm. 60149716 y 60192457; y, a la EPS Sanitas a consignar directamente a la accionante las incapacidades de ahí en adelante.

En la impugnación contra la anterior decisión, Colpensiones alegó que las incapacidades del 12 al 26 de noviembre de 2024 superaban el día 540, por lo que debía asumirlas la EPS Sanitas y que la acción de tutela era improcedente para reclamar prestaciones económicas.

El Consejo de Estado al resolver la impugnación en sentencia de segunda instancia confirmó la primera instancia al precisar que la acción de tutela era procedente por tratarse de un sujeto de especial protección constitucional y ante la afectación de derechos fundamentales, tales como el derecho al mínimo vital, la salud y la seguridad social. Para el efecto, interpretó sistemáticamente los artículos 41 de la Ley 100 de 1993 y 67 de la Ley 1753 de 2015; señaló que Colpensiones debía pagar las incapacidades de los días 181 al 540 y que la EPS Sanitas debía asumir las causadas después del día 540 de incapacidad. Finalmente, dijo que las interrupciones menores a 30 días no rompían la continuidad de las incapacidades de acuerdo con lo que la expresado la jurisprudencia vigente.

M.P. Elizabeth Becerra Cornejo, radicación 20001233300020250003301 del 1 de abril de 2025.

## **SE AMPARÓ EL DERECHO AL DEBIDO PROCESO POR CONFIGURARSE UN DEFECTO FÁCTICO EN RELACIÓN CON LA CESIÓN DE DERECHOS QUE SE HIZO SIN LA FIRMA DE LA TUTELANTE, EN EL MARCO DE UN PROCESO DE REPARACIÓN DIRECTA QUE ACCEDIÓ A LAS PRETENSIONES.**

*Corresponde a la Sala verificar si el Tribunal Administrativo de Santander, al aceptar la cesión de derechos litigiosos a favor de José Joaquín Rincón Gómez en la sentencia de segunda instancia, incurrió en una valoración defectuosa del material probatorio al no advertir que el contrato de cesión no había sido suscrito por todas las partes. De igual forma, debe establecerse si desconoció el precedente judicial al omitir la exigencia de notificación de la parte demandada respecto de la cesión.*

El conflicto tiene su origen en el proceso de reparación directa en el cual los señores Danilo Rincón Gómez, Rosa Elena Rincón Gómez y Guillermina Correa Rincón demandaron a la Nación (Ministerio de Defensa - Policía Nacional) por la ocupación de un predio de su propiedad. En dicho proceso, obtuvieron una sentencia favorable que reconoció una indemnización por los perjuicios materiales sufridos.

El punto central de la controversia surgió a raíz de la sentencia de segunda instancia, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander. En el numeral sexto de su parte resolutiva, dicha providencia aceptó una presunta cesión de los derechos litigiosos de los demandantes a favor del señor José Joaquín Rincón Gómez.

En el fallo de tutela de segunda instancia, la Sección Tercera -Subsección B- del Consejo de Estado decidió revocar la sentencia de tutela de primera instancia y, en su lugar, proteger el derecho fundamental al debido proceso. No obstante, el amparo fue parcial, beneficiando únicamente a los dos accionantes cuyos contratos de cesión presentaban irregularidades manifiestas.

El juez de tutela determinó que estas inconsistencias eran sustanciales, ya que impedían "establecer con certeza la verdadera voluntad y posición negocial de los demandantes". Dicha falta de certeza ponía en duda la existencia misma de un consentimiento válido, requisito indispensable para el perfeccionamiento del contrato de cesión.

En contraste, la situación de la señora Guillermina Correa Rincón fue diferente. Su contrato de cesión sí fue debidamente suscrito por ambas partes (cedente y cessionario) y, a diferencia de los otros dos, no presentaba "inconsistencias evidentes" en su contenido. Por esta razón, el amparo por defecto fáctico no se extendió a ella. Un punto crucial del fallo fue la revocatoria del

criterio de primera instancia, que había negado el amparo por falta de relevancia constitucional, al considerarlo un asunto puramente económico.

El Consejo de Estado argumentó lo contrario, sosteniendo que el debate afectaba directamente el goce efectivo de un derecho ya reconocido judicialmente. Enfatizó que, al ser las accionantes personas de edad avanzada y sujetos de especial protección, forzarlos a iniciar un proceso ordinario para disputar la validez de la cesión les ocasionaría un perjuicio irremediable, dejándolos en una situación de indefensión material.

M.P. Alberto Montaña Plata, radicación 11001031500020250330401 del 11 de noviembre de 2025.

## **CREMIL NO PUEDE ALEGAR LA COSA JUZGADA, PARA OMITIR SU DEBER DE RESOLVER DE FONDO UNA SOLICITUD DE SUSTITUCIÓN DE LA ASIGNACIÓN DE RETIRO**

*¿La Caja de Retiro de las Fuerzas Militares (CREMIL) vulnera el derecho fundamental de petición de la accionante, al no resolver una solicitud de reconocimiento y pago de la sustitución de la asignación de retiro, alegando la existencia de cosa juzgada, ya que existe un fallo inhibitorio proferido por el Tribunal Administrativo de Nariño, sin tener en cuenta que dicha decisión judicial no contiene un pronunciamiento definitivo sobre la existencia del derecho pensional de la tutelante, pues se limitó a declarar probada la excepción de indebido agotamiento de la vía administrativa sobre la convivencia previa al matrimonio celebrado entre la accionante y el causante?*

La accionante solicitó el reconocimiento y pago de la sustitución de la asignación de retiro de su cónyuge fallecido, alegando convivencia superior a cinco años. Dicha solicitud fue negada por la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares CREMIL.

La tutelante instauró demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con el fin de obtener la anulación de los actos administrativos que negaron el reconocimiento de la asignación de retiro.

En primera instancia, el Juzgado Administrativo de Pasto accedió a las pretensiones, pero el Tribunal Administrativo de Nariño revocó la decisión y se inhibió de fallar de fondo, al considerar que no se agotó la vía administrativa respecto del tiempo de convivencia previo al matrimonio. La accionante ejerció una acción de tutela para cuestionar esa providencia, alegando la configuración de un defecto procedural por exceso ritual manifiesto, pues la sentencia inhibitoria desconocía el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas.

El Consejo de Estado confirmó la negativa de amparo frente a la sentencia judicial, al concluir que no hubo defecto procedural, dado que el Tribunal accionado concluyó, correctamente, que la administración nunca tuvo oportunidad de pronunciarse sobre la convivencia entre la demandante y el causante previa al matrimonio. Sin embargo, amparó el derecho fundamental de petición, al encontrar que la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares (CREMIL) respondió de manera formal y evasiva, sin resolver de fondo la solicitud presentada el 25 de junio de 2025. En consecuencia, ordenó a CREMIL emitir respuesta clara y congruente sobre el reconocimiento o no de la sustitución de la asignación de retiro, valorando las pruebas de la convivencia durante la unión marital de hecho.

M.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello, radicación 11001031500020250483801 del 13 de noviembre de 2025

**BOLETÍN**



**BOLETÍN**  
DEL CONSEJO DE ESTADO