

EDICIÓN
288
ABRIL
2025

BOLETÍN

DEL CONSEJO DE ESTADO

JURISPRUDENCIA Y CONCEPTOS

COMPARTIDO POR:



#MeSuscriboMeActualizo

República de Colombia
Consejo de Estado

Luis Alberto Álvarez Parra
Presidente Consejo de Estado

COMITÉ EDITORIAL

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

RELATORÍAS

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

PUBLICACIÓN

Oficina de sistemas

Boletín del Consejo de Estado.
Jurisprudencia y Conceptos.
No. 288, edición abril de 2025
ISSN: 2711-385X
www.consejodeestado.gov.co
Consejo de Estado
Calle 12 No. 7-65, Bogotá D.C.
Palacio de Justicia
Bogotá D.C. – Colombia

COMPARTIDO POR:



EDITORIAL

Nos complace presentar la edición número 288 del Boletín de jurisprudencia y conceptos del Consejo de Estado, correspondiente al mes de abril de 2025. En esta publicación, encontrarán una recopilación detallada de las decisiones más relevantes emitidas por las diferentes secciones de la corporación, así como su análisis y comentarios sobre temas jurídicos de gran impacto.

En esta edición, destacamos la importancia de las decisiones judiciales que abordan cuestiones fundamentales para la administración pública y la protección de los derechos de los ciudadanos. Entre los temas tratados, se incluyen la relación laboral encubierta en contratos de prestación de servicios, la inaplicación del término de caducidad en actos de reconocimiento pensional, y la sanción a docentes por actos sexuales abusivos.

Además, se analiza la flexibilidad probatoria en casos de desaparición forzada y la resolución de controversias sobre convenios interadministrativos. También se abordan aspectos tributarios como la obligación de constituir la reserva de utilidades y la exclusión de actividades de servicios del régimen especial tributario de la ZESE

Cada sección del boletín ofrece una visión profunda y detallada de los fallos y conceptos emitidos, proporcionando a los profesionales del derecho y a la ciudadanía en general, herramientas valiosas para comprender y aplicar las normas jurídicas en sus respectivas áreas.

Esperamos que esta edición sea de su interés y utilidad, y les invitamos a consultar los detalles completos de cada decisión en los enlaces proporcionados.

COMPARTIDO POR:



CONTENIDO

SECCIÓN SEGUNDA	6
➤ Consejo de Estado reconoce relación laboral oculta en contrato de prestación de servicios y ordena pago de prestaciones sociales	7
➤ Se reconoce una relación laboral encubierta entre una médica y la ESE Hospital Regional del Magdalena Medio.	8
➤ Se sanciona a docente por actos sexuales abusivos a estudiantes menores de edad de entidad educativa del departamento del Atlántico.	9
➤ Se establece que el término de caducidad del artículo 86 de la Ley 2381 de 2024 no aplica a los actos de reconocimiento pensional que ya han sido cuestionados judicialmente antes de su vigencia.	11
SECCIÓN TERCERA	13
➤ Flexibilización probatoria en casos de desaparición forzada para determinar responsabilidad estatal no exime la carga probatoria del demandante.	14
➤ Consejo de Estado resuelve controversias sobre convenios interadministrativos: una guía para entender sus efectos y reglas.	15
➤ Consejo de Estado revoca sentencia anticipada y ordena al tribunal de origen continuar con el proceso por incumplimiento contractual	16
➤ Consejo de Estado define la norma aplicable en materia de procesos de jurisdicción coactiva frente a tránsito legislativo de normas procedimentales	17
➤ Consejo de Estado anula cobro de cánones mineros por prescripción de la obligación contractual precisando la norma aplicable para estos asuntos	18
➤ Consejo de Estado declara la nulidad de contrato estatal por la acreditación de actos de corrupción y ordena las restituciones sin incluir ganancias del contratista ni sumas desviadas ilícitamente.	20
SECCIÓN CUARTA	21
➤ La obligación de constituir la reserva de utilidades del artículo 130 del Estatuto Tributario no aplica cuando la diferencia entre la depreciación contable y fiscal se debe al uso del método de depreciación por línea recta.	22
➤ Las actividades de servicios no están incluidas en la definición de actividades comerciales para el régimen especial tributario de la Zona Económica y Social Especial (ZESE).	24
➤ Se condiciona la legalidad de las disposiciones que regulan el sistema de gestión de riesgos de la DIAN.	26
➤ El impuesto de timbre no se genera en la transferencia de bienes a entidades fiduciarias, ya que no se configura la enajenación del bien al no haber transmisión de propiedad.	28
➤ Para determinar el precio de libre competencia en el régimen de precios de transferencia, no es adecuado usar el método de precio comparable no controlado (PC) con avalúos comerciales de terceros si no hay comparables internos o externos para la venta de esmeraldas en bruto a una vinculada en la zona franca.	29
SECCIÓN QUINTA	32

➤ Consejo de Estado confirma nulidad de elección de diputado por doble militancia y rechaza unificación de jurisprudencia.	33
➤ Consejo de Estado negó la nulidad del acto de elección del alcalde de Pamplona, Norte de Santander.	34
SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL	35
➤ Define que la competencia para estudiar una solicitud de pensión dependerá del régimen al que se acoja el interesado.	36
➤ Corresponde a la Procuraduría General de la Nación resolver recusaciones cuando estas afectan el quórum del consejo directivo de una CAR.	37
➤ La Comisión Nacional de Disciplina Judicial es competente para investigar a las autoridades que de manera excepcional, transitoria u ocasional administran justicia.	38
➤ Asigna competencia a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial para investigar disciplinariamente a inspectores de policía cuando ejercen función jurisdiccional de manera excepcional, transitoria u ocasional.	39
➤ Reitera su competencia para resolver conflictos de competencias entre autoridades en ejercicio de funciones administrativas y autoridades en ejercicio de funciones jurisdiccionales.	40
ASUNTOS CONSTITUCIONALES	41
➤ La necesidad y deber de adoptar medidas para mitigar los riesgos por inundaciones del río Supía y proteger derechos colectivos en el departamento de caldas.	42

SECCIÓN SEGUNDA



COMPARTIDO POR:



Beltrán
Pardo.

CONSEJO DE ESTADO RECONOCE RELACIÓN LABORAL OCULTA EN CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS Y ORDENA PAGO DE PRESTACIONES SOCIALES

El Consejo de Estado analizó un caso sobre la desnaturalización de un contrato de prestación de servicios, en el que se debatió la existencia de una relación laboral encubierta entre una instrumentadora quirúrgica y una institución hospitalaria.

El Consejo de Estado, en su Sección Segunda (Subsección A), abordó un caso en el que se debía determinar si existió un vínculo laboral entre una instrumentadora quirúrgica y la entidad demandada, y si, como consecuencia, la actora tenía derecho al reconocimiento de prestaciones sociales.

En su análisis, la Corporación enfatizó que, para desvirtuar un contrato de prestación de servicios y establecer una relación laboral, es indispensable demostrar la subordinación del contratista. Este elemento, junto con la actividad personal y la remuneración, constituye la esencia de una relación laboral.

El caso puso de relieve situaciones donde la independencia profesional de la instrumentadora quirúrgica se vio limitada, como la imposición de turnos y restricciones sobre modificaciones a los mismos. Además, se evidenció que la labor desempeñada tenía carácter permanente y misional, lo que desvirtúa la naturaleza transitoria del contrato por prestación de servicios utilizado en este caso durante 14 años consecutivos.

La Corporación también reiteró que, aunque se puede reconocer la existencia de una relación laboral, esto no implica otorgar al contratista la categoría de empleado público sin que se cumplan los requisitos constitucionales.

Finalmente, el Consejo de Estado determinó que, aunque se declarara la relación laboral, no era procedente ordenar el reembolso de los aportes realizados a seguridad social por la demandante, ya que esto no constituye un beneficio económico directo ni afecta los derechos prestacionales. El análisis detallado de este caso jurídico, que incluye las implicaciones sobre los contratos de prestación de servicios y el principio de primacía de la realidad, puede ser consultado en su totalidad en el siguiente enlace.

[M.P. Jorge Iván Duque Gutiérrez, radicación: 05001-23-33-000-2016-00363-01, 20 de marzo de 2025.](#)



COMPARTIDO POR:



SE RECONOCE LA EXISTENCIA DE LA RELACIÓN LABORAL ENCUBIERTA, COMO CONSECUENCIA DE CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIO CELEBRADOS ENTRE UNA MÉDICA QUE PRESTÓ EL SERVICIO SOCIAL OBLIGATORIA Y LA ESE HOSPITAL REGIONAL DEL MAGDALENA MEDIO.

El Consejo de Estado ha emitido una sentencia que aborda una problemática recurrente en el sector salud, la relación laboral disfrazada de contratos de prestación de servicios.

Este caso particular involucra a una médica del servicio social obligatorio y la ESE Hospital Regional del Magdalena Medio, quienes establecieron un vínculo contractual desde el 1° de febrero de 2016 hasta el 4 de febrero de 2017. La decisión judicial reafirma la tesis de que, cuando se evidencian los elementos constitutivos de una relación laboral —prestación personal del servicio, remuneración y subordinación—, prevalece la realidad sobre las formalidades establecidas, otorgando al trabajador los derechos correspondientes a un vínculo laboral.

La sentencia delata la existencia de una relación laboral encubierta bajo contratos de prestación de servicios, destacando la importancia de la subordinación y dependencia del trabajador hacia el empleador como criterios determinantes. A pesar de que la demandante fue contratada bajo la modalidad de prestación de servicios, su trabajo se desarrolló bajo condiciones de subordinación típicas de una relación laboral, incluyendo horarios fijos, instrucciones específicas y la imposibilidad de decidir autónomamente sobre la ejecución de sus tareas.

En cuanto a los derechos de la demandante, el fallo establece que tiene derecho al reconocimiento y pago de los valores correspondientes a salario y prestaciones sociales, aplicando el principio de "a trabajo igual, salario igual". Este criterio busca garantizar una remuneración justa, comparable a la de los empleados de planta que desarrollan funciones similares, reforzando así el respeto por los derechos laborales fundamentales.

Por otro lado, la decisión aborda la prescripción de las prestaciones a que tiene derecho la demandante, concluyendo que, al presentarse la solicitud de reconocimiento en un término adecuado, no opera la prescripción.

Finalmente, respecto a la imposición de costas en segunda instancia, el Consejo de Estado decide no imponerlas, al no evidenciarse actuación temeraria o de mala fe por parte de la entidad demandada. Esta sentencia no solo aclara el panorama respecto a las relaciones laborales encubiertas en el sector salud, sino que también sienta un precedente importante en la protección de los derechos de los trabajadores. Se invita a los lectores a profundizar en los detalles y fundamentos de esta decisión, consultando la providencia completa.

[M.P. Juan Enrique Bedoya Escobar, radicación: 68001-23-33-000-2019-00177-01, 8 de noviembre de 2024.](#)

Consultar Decisión



COMPARTIDO POR:

SE SANCIONA A DOCENTE POR ACTOS SEXUALES ABUSIVOS A ESTUDIANTES MENORES DE EDAD DE ENTIDAD EDUCATIVA DEL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO.

Docente es sancionado por actos sexuales a estudiantes de Sabanalarga, Atlántico.

En el marco de una jornada de capacitación sobre violencia de género adelantada por la Comisaría de Familia del municipio de Sabanagrande, Atlántico y la policía de Infancia y Adolescencia, en una institución educativa, varias estudiantes enviaron notas y cartas a la comisaria de Familia, y otras se acercaron a ella, para denunciar a un docente por actos sexuales abusivos sobre varias estudiantes de los grados 6º, 7º, 8º y 9º de bachillerato.

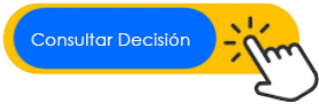
La anterior conducta, fue objeto de investigación disciplinaria que derivó en la imposición de la sanción de destitución e inhabilidad para desempeñar cargos públicos al docente, por la comisión de la falta gravísima señalada en el artículo 48, de la Ley 734 de 2002. La decisión de la administración fue demandada por considerar que se encuentra falsamente motivada y vulnerar el derecho al debido proceso, por no permitir la presencia del disciplinado o de su abogado para ejercer el derecho de contrainterrogar en las entrevistas realizadas a los estudiantes menores de edad por la Comisaría de Familia.

Sanción que fue confirmada en la instancia judicial por la Sección Segunda del Consejo de Estado, invocando como sustento de su decisión la Ley 91 de 1992, que ratificó la Convención de los derechos de los niños, que obliga a la especial protección y cuidado del menor de edad por partes de padres y tutores y, de la cual, se deriva la aplicación del «estándar de la debida diligencia reforzada», en procesos penales relacionados con violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes, y que se inspira en los principios de oficiosidad, oportunidad, competencia, independencia, imparcialidad y exahustividad, que en criterio de la Sala de decisión debe ser extendido a los procesos disciplinarios, en atención a su carácter sancionatorio.

Por lo anterior y, en aplicación del artículo 194 de la Ley 1098 de 2006 y Ley 1652 de 2013, que prohíbe en las audiencias la exposición frente a su agresor de los niños, niñas y adolescentes que comparecen a la actuación penal en la calidad de probables víctimas de abuso sexual, para evitar su revictimización, garantizar su dignidad e intimidad en todas las etapas del proceso disciplinario y en atención del interés superior del menor y del principio pro infans, no encontró de recibo el alto tribunal los argumentos del disciplinado, en cuanto el desconocimiento de los derechos a la igualdad, debido proceso, defensa, contradicción ni el acceso efectivo a la administración de justicia, al no permitir su presencia en las entrevistas que la comisaria de Familia realizó a las estudiantes menores de edad y la práctica de un contrainterrogatorio. Adicionalmente, la conducta objeto de reproche se encontraba respaldada con las declaraciones de la jefe de núcleo y secretaria de Educación del municipio, y de varios profesores de la institución educativa, declaraciones que fueron valoradas en conjunto con el resto del material probatorio, que no fueron refutadas por el disciplinado.



M.P. Elizabeth Becerra Cornejo, radicación: 08001-23-31-000-2012-00318-01, 29 de noviembre de 2024.



INAPLICACIÓN DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86 DE LA LEY 2381 DE 2024 A LOS ACTOS DE RECONOCIMIENTO PENSIONAL QUE YA HAN SIDO CUESTIONADOS A TRAVÉS DE ACCIONES JUDICIALES FORMULADAS ANTES DE SU VIGENCIA.

La UGPP solicita la nulidad de la Resolución núm. 007932 de 22 de noviembre de 2005, por considerar que para efectos del reconocimiento prestacional se tuvieron en cuenta tiempos de servicios como como docente nacional, por ser financiados con recursos provenientes del situado fiscal, en contraposición a la Ley 114 1913 que señala como únicos beneficiarios a los docentes territoriales.

La Sección Segunda del Consejo de Estado consideró necesario, antes de resolver el fondo del asunto, precisar los efectos de tránsito legislativo en materia de lo contencioso administrativo con la expedición del artículo 86 de la Ley 2381 de 2024, en tanto establece un término de caducidad de 5 años para el ejercicio de las «acciones administrativas y contencioso administrativas respecto de las pensiones reconocidas», atendiendo que la UGPP demanda un acto de reconocimiento de la pensión gracia expedido por la administración hace más de 17 años.

Afirma que si bien es cierto, las normas procesales son de orden público y de aplicación inmediata, el legislador en garantía de los principios de confianza legítima y seguridad jurídica, desde la expedición de la Ley 153 de 1887, inciso 2 del artículo 40, y posteriormente con la expedición en la Constitución Política de 1991 (artículos 1, 2, 4, 5, 6 y 83), establece una serie de excepciones que hacen posible, aun frente a cambios normativos sobrevinientes, aplicar las reglas que gobiernan la sustanciación y ritualidades en los asuntos judiciales vigentes al momento en que son interpuestos los recursos, se practican pruebas, se realizan audiencias y empiezan a contabilizarse términos como el establecido para la caducidad de los medios de control.

Por lo expuesto, se considera aplicable al caso concreto la regulación en materia de caducidad prevista en el texto original del literal c, del artículo 164 del CPACA, dado que, al momento de su formulación, 9 de abril de 2014, era la disposición que en materia de oportunidad para presentar la demanda se encontraba vigente y en la cual, vale la pena precisar, no se tenía previsto término de caducidad alguno.

Además, el Consejo de Estado subraya que el término de caducidad del artículo 86 de la Ley 2381 de 2024 tiene como objetivo garantizar la firmeza de las decisiones administrativas en relación con los derechos pensionales. Sin embargo, esta disposición no se aplica a los actos de reconocimiento pensional que ya han sido cuestionados a través de acciones judiciales formuladas antes de la entrada en vigencia de la ley. En este sentido, la Sala concluye que el término de caducidad de 5 años no resulta aplicable a los actos administrativos en curso que ya están siendo controvertidos judicialmente bajo reglas procesales anteriores a la mencionada Ley.

Por lo tanto, la Sala declara que la expresión "[...] y que estén en curso [...]", contenida en el artículo 86 de la Ley 2381 de 2024, es incompatible con los artículos 29 y 229 de la Constitución Política y con los principios de confianza legítima y seguridad jurídica. En consecuencia, se dispone la inaplicación de esta disposición por inconstitucional, con fundamento en el artículo 4 de la C.P.

M.P. Elizabeth Becerra Cornejo, radicación: 05001-23-33-000-2014-00695-02, 8 de noviembre de 2024.

Consultar Decisión



SECCIÓN TERCERA



FLEXIBILIZACIÓN PROBATORIA EN CASOS DE DESAPARICIÓN FORZADA PARA DETERMINAR RESPONSABILIDAD ESTATAL NO EXIME LA CARGA PROBATORIA DEL DEMANDANTE.

En un reciente fallo, el Consejo de Estado aborda los desafíos probatorios en casos de violaciones graves de derechos humanos, marcando un precedente importante para la justicia colombiana y las víctimas de estos delitos.

El Consejo de Estado ha emitido una decisión en relación con la responsabilidad del Estado en casos de desaparición forzada, allí se concreta la carga de la prueba. La sentencia resalta la complejidad de probar violaciones graves a los derechos humanos, dada la clandestinidad y la impunidad que suelen rodear estos hechos.

En este contexto, se ha reconocido la importancia de la "flexibilización probatoria", permitiendo que el juez valore las pruebas con mayor libertad, especialmente cuando se trata de inferencias basadas en indicios. Sin embargo, se aclara que esta flexibilización no implica la inversión de la carga de la prueba a favor de los demandantes.

Por otro lado, se analizó la valoración probatoria realizada por un tribunal inferior en un caso específico, concluyendo que no hubo errores en su decisión de negar la imputabilidad del daño al Ministerio de Defensa - Armada Nacional, debido a la falta de pruebas suficientes que demostraran la responsabilidad de esta entidad en la desaparición de una persona. Además, el fallo aborda la cuestión de las costas en procesos que involucran violaciones graves a los derechos humanos, estableciendo que, debido al interés público que estos casos representan, no procede la condena en costas, incluso cuando se desestima la apelación.

Esto refleja el entendimiento de que los procesos judiciales en materia de derechos humanos trascienden el interés individual y buscan la realización de la justicia y la reparación a las víctimas sin que exima al demandante de probar las razones de su dicho. En conclusión, este fallo del Consejo de Estado no solo aclara el tratamiento de las pruebas en casos de violaciones graves a los derechos humanos, sino que también reafirma la importancia de garantizar la justicia y la reparación para las víctimas de estos delitos, sin imponerles cargas procesales adicionales.

[M.P. José Roberto Sáchica Méndez, radicación: 13001-23-33-000-2017-01037-01, 21 de marzo de 2025.](#)

Consultar Decisión



CONSEJO DE ESTADO RESUELVE CONTROVERSIAS SOBRE CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS: UNA GUIA PARA ENTENDER SUS EFECTOS Y REGLAS.

En un mundo donde las relaciones entre entidades públicas se vuelven cada vez más complejas, surge la inevitable pregunta: ¿Qué ocurre cuando estos acuerdos no se cumplen como se esperaba? Una reciente sentencia del Consejo de Estado arroja luz sobre esta cuestión, abordando el delicado tema de las controversias en convenios interadministrativos y su resolución judicial.

En el corazón de esta discusión se encuentra la viabilidad de llevar a juicio las disputas que surgen del incumplimiento de los convenios interadministrativos, esos acuerdos que las entidades públicas establecen entre sí para cooperar en la realización de objetivos comunes.

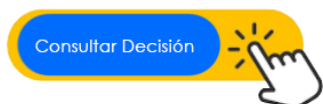
Contrario a lo que muchos podrían pensar, estos convenios sí generan obligaciones exigibles, y, por tanto, sus conflictos pueden ser resueltos a través del medio de control de controversias contractuales. A pesar de la falta de una reglamentación específica, se establece que la regulación de estos convenios se basa en la autonomía de la voluntad de las partes y los principios generales del derecho contractual.

Estos convenios tienen características únicas: están destinados a la cooperación entre entidades sin fines de lucro, se desarrollan en un plano de igualdad entre las partes y no buscan el lucro, sino el bienestar común. Además, se destaca que la causa de estos convenios subraya los principios constitucionales de coordinación y colaboración administrativa, y que la distribución de riesgos se realiza en función de los aportes de cada entidad, lo que significa que no siempre se puede exigir una indemnización en caso de incumplimiento.

Un caso específico que ilustra la aplicación de estos principios es el Convenio Interadministrativo 530 de 2013 entre la Caja de Vivienda Popular (CVP) y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), destinado a garantizar la construcción de viviendas de interés prioritario. A pesar de los desafíos y desencuentros, el fallo concluye que no procede la restitución de valores ejecutados en ciertos proyectos debido a la inobservancia de requisitos previos, destacando la complejidad y la necesidad de un análisis detallado de cada situación.

En conclusión, esta sentencia es un recordatorio de la importancia de entender la naturaleza y los principios que rigen los convenios interadministrativos, así como de la capacidad del sistema judicial para resolver las disputas que surjan de su incumplimiento.

[M.P. José Roberto Sáchica Méndez, radicación: 25000233600020190027001, 21 de marzo de 2025.](#)



CONSEJO DE ESTADO REVOCA SENTENCIA ANTICIPADA Y ORDENA AL TRIBUNAL DE ORIGEN CONTINUAR CON EL PROCESO POR INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL

En un reciente fallo del Consejo de Estado, se abordaron complejidades alrededor de los plazos contractuales y la interpretación de cláusulas, resaltando la importancia de la claridad en los acuerdos y el respeto por el debido proceso.

El Consejo de Estado se enfrentó a dos problemas jurídicos críticos en relación con el contrato de prestación de servicios profesionales No. 382 de 2010. Primero, se debatió si las demandas presentadas por presunto incumplimiento de contrato fueron oportunas, considerando la interpretación de la cláusula novena sobre el plazo pactado para su ejecución. La Sala concluyó que, efectivamente, las demandas se presentaron de forma oportuna, basándose en una interpretación detallada del contrato y sus modificaciones.

Se determinó que el contrato tenía un plazo fijo de cinco años para ciertas actividades y un plazo indeterminado, pero determinable, para acciones judiciales, lo cual era coherente con la intención de las partes y los principios de interpretación contractual. El segundo problema abordado fue si el juez de segunda instancia debía devolver el expediente al Tribunal de origen, dado que no procedía una sentencia anticipada por inoperancia de la caducidad del medio de control de controversias contractuales.

La decisión fue afirmativa, subrayando la importancia de garantizar el debido proceso y permitir que el caso se desarrolle conforme a todas las etapas procesales necesarias, en vez de emitir una sentencia anticipada basada en una interpretación errónea del conteo de la caducidad frente al contrato de prestación de servicios profesionales con el fin de llevar hasta su culminación unos procesos judiciales.

En conclusión, este fallo del Consejo de Estado resalta la trascendencia de una interpretación juiciosa de los contratos y la necesidad de asegurar el debido proceso en todas las instancias judiciales.

[M.P. José Roberto Sáchica Méndez, radicación: 52001-23-33-000-2022-00044-02, 7 de marzo de 2025.](#)

Consultar Decisión



CONSEJO DE ESTADO DEFINE LA NORMA APLICABLE EN MATERIA DE PROCESOS DE JURISDICCIÓN COACTIVA FRENTE A TRÁNSITO LEGISLATIVO DE NORMAS PROCEDIMENTALES

Una reciente decisión del Consejo de Estado aborda cuestiones claves sobre la aplicación de normas procesales en un caso de ejecución de sentencia, marcando precedentes importantes en el derecho administrativo colombiano.

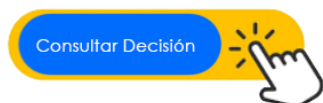
En un fallo emitido por la Sección Tercera (Subsección A) del Consejo de Estado, se analizó la norma aplicable relacionada con la ejecución de una sentencia en el marco del Código Contencioso Administrativo (CCA) y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

Entre los puntos discutidos, se determinó que las modificaciones introducidas por la Ley 2080 de 2021 al CPACA son aplicables a demandas presentadas después de su entrada en vigor. También se destacó que los intereses moratorios en procesos iniciados bajo el CCA deben liquidarse según sus propias disposiciones, sin mezclar con las normas del CPACA, incluso si la sentencia se dictó bajo este último.

Asimismo, el Consejo de Estado precisó que el plazo para solicitar el pago a la entidad tiene efectos directos en el cálculo de los intereses, diferenciando los tiempos establecidos en el CCA (6 meses) y el CPACA (3 meses). Por otro lado, se concluyó que la excepción de pago propuesta por la Fiscalía General de la Nación no fue acreditada, lo que llevó a invalidar la decisión de dar por terminado el proceso ejecutivo.

Finalmente, se determinó que la parte vencida, en este caso, la Fiscalía, debía asumir las costas procesales, incluyendo las agencias en derecho para ambas instancias. Este fallo subraya la importancia de aplicar correctamente las normas procesales según el régimen bajo el cual se inició cada proceso, garantizando así la claridad y seguridad jurídica en los procedimientos judiciales.

[M.P. Fernando Alexei Pardo Flórez, radicación: 54001-23-31-000-1999-01157-02, 21 de febrero de 2025.](#)



CONSEJO DE ESTADO ANULA COBRO DE CÁNONES MINEROS POR PRESCRIPCIÓN DE LA OBLIGACIÓN CONTRACTUAL PRECISANDO LA NORMA APLICABLE PARA ESTOS ASUNTOS

El Consejo de Estado, en una decisión reciente, aborda una compleja controversia minera que involucra importantes aspectos del derecho administrativo, civil y minero, marcando precedentes en la interpretación de las normas aplicables a contratos de concesión y sus obligaciones económicas.

El caso analizado por la Sección Tercera, Subsección C del Consejo de Estado, se centra en la disputa por el contrato de concesión minera ICQ-09251X, suscrito para la explotación de un yacimiento de cobre en Norte de Santander. En este contexto, se discutió la aplicación de diversas normativas, como la Ley 1437 de 2011 y la Ley 685 de 2001, así como la competencia del Consejo de Estado para resolver recursos de apelación derivados de este tipo de contratos.

Entre los puntos claves, se determinó que las disposiciones procesales vigentes al momento de la demanda y apelación son aplicables, excluyendo modificaciones posteriores a la normativa. Asimismo, se estableció que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tiene competencia para conocer este caso en segunda instancia, debido a la cuantía y naturaleza especial del contrato minero.

En dicho fallo se adecuó al medio de control al de controversias contractuales, dado que los actos administrativos cuestionados surgieron después de la terminación del negocio jurídico. Además, se concluyó que el término de caducidad para demandar en estos casos debía contarse desde la notificación de los actos administrativos, confirmando que la demanda fue presentada oportunamente.

El Consejo de Estado también aclaró que el Estatuto General de Contratación Pública no es aplicable a los contratos de concesión minera, reafirmando la prevalencia de la legislación especial en este ámbito. En cuanto a las obligaciones económicas, se resolvió que los recursos generados por la explotación minera, como los cánones superficiales, no son imprescriptibles ni inalienables, lo cual desmonta el argumento de la Agencia Nacional de Minería sobre su naturaleza jurídica.

Por otro lado, se destacó que tanto las regalías como los cánones superficiales no constituyen obligaciones tributarias y, por tanto, no están sometidos al Estatuto Tributario. Sin embargo, se precisó que dichas obligaciones dinerarias tienen límites temporales para su ejecución, en concordancia con las normas civiles, lo que llevó a la anulación de resoluciones administrativas que intentaron revivir plazos ya vencidos.

Finalmente, el Consejo de Estado condenó en costas a la Agencia Nacional de Minería, tras resolver desfavorablemente el recurso de apelación que interpuso, fijando las agencias en derecho en seis salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor del demandante. La providencia representa un análisis integral de las normas aplicables a las concesiones mineras,

clarificando aspectos clave sobre la competencia judicial, los plazos de caducidad, la naturaleza de las obligaciones económicas y la regulación específica que rige el sector.

[M.P. Nicolás Yepes Corrales, radicación: 54001-23-33-000-2018-00197-01, 10 de marzo de 2025.](#)

Consultar Decisión



CONSEJO DE ESTADO DECLARA LA NULIDAD DE CONTRATO ESTATAL POR LA ACREDITACIÓN DE ACTOS DE CORRUPCIÓN Y ORDENA LAS RESTITUCIONES SIN INCLUIR GANANCIAS DEL CONTRATISTA NI SUMAS DESVIADAS ILÍCITAMENTE.

El Consejo de Estado, en una reciente providencia, abordó múltiples interrogantes jurídicos relacionados con la nulidad de contratos estatales, las restituciones mutuas y el impacto de actos ilícitos en la contratación pública.

El fallo de la Sección Tercera (Subsección A) del Consejo de Estado se centró en el contrato de obra No. 012 de 2015, celebrado entre el municipio de Armenia y la Unión Temporal Vías Armenia. Esta decisión analiza un amplio espectro de problemas jurídicos que van desde la aplicabilidad de términos supletivos en la liquidación de contratos hasta la determinación de responsabilidades solidarias entre los integrantes de una unión temporal.

Entre los puntos destacados, el Consejo confirmó que el término supletivo de cuatro meses establecido en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 aplica cuando no se estipula un plazo para la liquidación bilateral del contrato y que la solicitud de conciliación prejudicial presentada por una entidad pública, aunque no sea obligatoria, suspende el término de caducidad. Además, la providencia profundizó en la nulidad absoluta de contratos estatales por causa y objeto ilícito.

Se concluyó que actos como la desviación de poder y la corrupción en la adjudicación de contratos, así como la elaboración de pliegos de condiciones con fines ilegales, configuran causales de nulidad. Sin embargo, en caso de declararse la nulidad, el artículo 48 de la Ley 80 de 1993 permite el reconocimiento económico de las prestaciones ejecutadas, siempre y cuando se demuestre un beneficio efectivo para la entidad estatal.

Por otro lado, se descartó la inclusión de la utilidad empresarial del contratista en este concepto de beneficio, pues la ley no permite que se derive provecho de actos ilícitos. Finalmente, el fallo establece que los integrantes de la Unión Temporal Vías Armenia deben responder solidariamente por las obligaciones derivadas del contrato, dado que tal solidaridad fue pactada expresamente en el acuerdo de constitución. Asimismo, se aclaró que, en este caso, no es procedente la imposición de costas procesales, ya que no existe una parte vencida en el litigio.

[M.P. José Roberto Sáchica Méndez, radicación: 63001-23-33-000-2020-00421-01, 4 de abril de 2025.](#)

Consultar Decisión



SECCIÓN CUARTA



LA OBLIGACIÓN DE CONSTITUIR LA RESERVA DE UTILIDADES PREVISTA EN EL ARTÍCULO 130 DEL ESTATUTO TRIBUTARIO NO SE APLICA CUANDO LA DIFERENCIA ENTRE LA DEPRECIACIÓN CONTABLE Y LA FISCAL SEA EL RESULTADO DE LA UTILIZACIÓN DEL MÉTODO DE DEPRECIACIÓN POR LÍNEA RECTA.

Mediante liquidación oficial de revisión la DIAN modificó la declaración de renta que presentó la sociedad demandante por el año gravable 2013 para adicionar ingresos operacionales, desconocer devoluciones en ventas y costos por depreciación, así como para imponer sanción por disminución de pérdidas fiscales y la sanción del artículo 658-1 del ET al representante legal y al revisor fiscal de la empresa.

La DIAN confirmó la liquidación oficial al resolver el recurso de reconsideración. Al estudiar la legalidad de dichos actos, la Sala revocó la sentencia apelada que había negado la nulidad de los mismos y, en su lugar, los anuló parcialmente. Lo anterior, como resultado de aceptar la totalidad de la devolución en ventas (\$249.352.000) y el costo por cuota fiscal de depreciación superior a la contable (\$4.148.040.000), valor en el que, además, se disminuyó el renglón de los activos fijos declarados.

Como restablecimiento del derecho se practicó una nueva liquidación del impuesto para incluir las glosas procedentes y reliquidar la sanción por disminución de pérdidas, producto de la adición de ingresos operacionales que se mantuvo. Así mismo, se modificó la base de la sanción al representante legal y a la revisora fiscal, pues, de acuerdo con el artículo 658-1 del ET, la multa corresponde al 20% de aquella que se impuso a la actora.

La Sala aceptó la procedencia de la devolución en ventas al encontrar probado que se trató de ventas realizadas en diciembre del año 2012, que se devolvieron por los adquirentes en enero de 2013 y que las facturas se reexpidieron a otros clientes. Además, que lo que no se refacturó se mantuvo en el inventario al cierre del periodo fiscal.

También encontró procedente el reconocimiento del costo fiscal por depreciación, que la DIAN rechazó con el argumento de la falta de constitución de la reserva exigida por el artículo 130 del ET, para solicitar una cuota de depreciación fiscal superior a la contable. Al respecto, la Sala concluyó que dicha norma es el resultado de la compilación del artículo 42 de la Ley 75 de 1986, cuyo fundamento es regular la utilización del sistema de depreciación fiscal por tasas variables, que era un tipo de depreciación acelerada que habilitaba depreciar mayormente un activo en los primeros años de su vida útil, lo que conlleva disminuir la base del impuesto de esos años iniciales y, por ende, obtener menores utilidades fiscales frente a las mayores utilidades contables, pues a mayor depreciación fiscal menor impuesto. De ahí que el fundamento del deber de constituir la reserva persiga que de aquellas mayores utilidades contables de los primeros años se retengan recursos para así capitalizar las empresas y su sostenimiento a futuro, cuando las utilidades contables disminuyan.

De ahí que el fundamento del deber de constituir la reserva persiga que de aquellas mayores utilidades contables de los primeros años se retengan recursos para así capitalizar las empresas y su sostenimiento a futuro, cuando las utilidades contables disminuyan. La Sala explicó que, desde su origen, el requisito de la constitución de la reserva no se aplica cuando la diferencia entre la depreciación contable y la fiscal sea el resultado de la utilización del método de depreciación por línea recta, según el cual la alícuota se mantiene constante durante el tiempo de la vida útil del activo, por lo que el resultado no se deriva del manejo de una mayor tasa de depreciación que afecte la estabilidad del ente económico.

Como se demostró que la actora obtuvo el costo por depreciación por el sistema de línea recta, la Sala estimó que no debía constituir la aludida reserva, motivo por el cual podía tomar como costo la mayor cuota de depreciación fiscal que la DIAN le rechazó (\$4.148.040.000). Además, señaló que al aceptarse el costo por depreciación por dicho valor se debe disminuir por el mismo monto el renglón de activos fijos que la DIAN adicionó, dado que el aumento de la depreciación conlleva la disminución del valor de los activos fijos, como inicialmente lo registró la actora en su declaración.

De otra parte, se declaró probada la excepción de falta de legitimación por activa del representante legal y de la revisora fiscal de la sociedad actora para demandar la sanción del artículo 658-1 del ET, porque tales personas naturales no comparecieron al proceso, en ejercicio de su derecho de acción, pues el poder solo se otorgó para defender los intereses de la sociedad contribuyente. No obstante, pese a la falta de legitimación advertida, se modificó la base de la referida sanción como consecuencia de la disminución de la sanción impuesta a la empresa demandante.

[M.P. Milton Chaves García, radicación: 08001-23-33-000-2018-01030-01, 6 de marzo de 2025.](#)

Consultar Decisión



LAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS NO ESTÁN INCLUIDAS DENTRO DE LA DEFINICIÓN DE ACTIVIDADES COMERCIALES PARA EFECTOS DEL RÉGIMEN ESPECIAL TRIBUTARIO APLICABLE A LA ZONA ECONÓMICA Y SOCIAL ESPECIAL ZESE.

El artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 creó un régimen especial en materia tributaria para los departamentos de La Guajira, Norte de Santander y Arauca con el fin de atraer inversión nacional y extranjera y así contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de su población y a la generación de empleo.

El inciso segundo de dicha norma dispuso que este régimen se aplica a las sociedades comerciales que se constituyan en la zona económica y social especial (ZESE), dentro del término y bajo los requisitos que allí se regulan, entre ellos, que se trate de sociedades «cuya actividad económica principal consista en el desarrollo de actividades industriales, agropecuarias, comerciales, turísticas o de salud». Como beneficio, el referido artículo 268, determinó una tarifa del impuesto sobre la renta del 0% durante los primeros cinco años y del 50% de la tarifa general para los siguientes cinco años.

El artículo 268 idídem fue reglamentado en el artículo 1 del Decreto 2112 de 2019, norma que adicionó la Sección 2 al Capítulo 23 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 1 del DUR 1625 de 2016 para que este nuevo régimen tributario quedara compilado en ese decreto único. En el artículo 1.2.1.23.2.1 del DUR se establecieron una serie de definiciones, entre estas, las de «actividades económicas» y se señalaron como tales «las previstas en la Resolución 139 de 2012, proferida por la (...) DIAN, o la que la modifique, adicione o sustituya». La Resolución 139 de 2012 establece actividades económicas principales y secundarias.

Por su parte, en el artículo 1.2.1.23.2.2. del DUR se reguló lo concerniente al «desarrollo de la actividad económica principal y secundaria», y en el numeral 3 de la misma norma se consagró la definición de «actividades comerciales» como «las que correspondan al expendio, compraventa o distribución de bienes y mercancías, tanto al por mayor como al por menor y las demás actividades definidas como tales por el Código de Comercio al interior de la ZESE o hacia otras partes del país o del exterior, **siempre y cuando no estén consideradas por la ley como actividades** industriales o de **servicios**».

La legalidad de la expresión resaltada se demandó al considerarla violatoria del citado artículo de la Ley 1955 de 2019, bajo el supuesto de que excluye de la actividad comercial, la actividad de servicios. La Sala negó la nulidad de dicha expresión porque concluyó que no establece restricción alguna ni tampoco excluye la actividad de servicios del régimen tributario de la ZESE, pues, lo que dispone el numeral 3 del artículo 1.2.1.23.2.2. del DUR es que no se podrá considerar actividad comercial la catalogada por la ley como actividad de servicios, lo que obedece a que, si es de servicios, la ley no la considera como actividad comercial.

Indicó que, es el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019 el que señala que la «actividad económica principal» debe consistir «en el desarrollo de actividades industriales, agropecuarias,

comerciales, turísticas o de salud» sin que de manera general haya incluido la actividad de servicios, aunque sí incluyó las actividades «turísticas o de salud» que, por naturaleza, son actividad de servicios.

Así las cosas, señaló que al definir el concepto de «actividad comercial» para efectos del referido régimen especial, el numeral 3 del artículo 1.2.1.23.2.2 en mención se limita a precisar el alcance de una de las actividades señaladas por el artículo 268 ibidem como económicas principales, dentro de las que no figura, de manera general, la actividad de servicios.

De modo que, contrario al entendimiento del demandante, la actividad de servicios no queda cobijada dentro de la noción de actividad comercial, no solo porque así no lo previó dicha norma legal, sino porque, por su naturaleza, la actividad de servicios no puede ser considerada actividad comercial. Por ende, para la Sala, el Gobierno Nacional no incurrió en exceso de la potestad reglamentaria porque no desconoció el artículo 268 de la Ley 1955 de 2019.

M.P. Milton Chaves García, radicación: 11001-03-24-000-2022-00447-00, 27 de febrero de 2025.

Consultar Decisión



SE CONDICIONA LA LEGALIDAD DE LAS DISPOSICIONES QUE REGULAN EL SISTEMA DE GESTIÓN DE RIESGOS DE LA DIAN.

Se presentó demanda de nulidad contra los artículos 87 (parcial) del Decreto 2147 de 2016; 493 (parcial), 494 (parcial) y 495 (total) del Decreto 390 de 2016; 583 (parcial), 584 (parcial) y 585 (total) del Decreto 1165 de 2019; 118 (parcial) y 693 (total) de la Resolución 046 de 2019; 1.6.1.29.2. (parcial) del Decreto 1422 de 2019; 32 (parcial) de la Resolución 011 de 2020; 3 (parcial) del Decreto 436 del 2020; y 2 (parcial) del Decreto 1206 del 2020, normas que regulan el Sistema de Gestión de Riesgos de la DIAN.

El artículo 11 del Decreto 111 de 2010, facultó a la DIAN para “establecer y utilizar sistemas de administración de riesgo con el fin de prevenir o combatir el uso o destinación del comercio para fines que atenten contra las disposiciones de carácter tributario, aduanero y cambiario”. Y, a partir de este sistema se habilitó a la entidad fiscal para “dirigir sus actividades de inspección a operaciones de alto riesgo y agilizar el despacho de mercancías de bajo riesgo, implementar mecanismos de monitoreo del riesgo, establecer medidas de control en lugares de ingreso y salida de mercancías y utilizar los demás mecanismos internacionales debidamente reconocidos”.

Luego, el sistema de gestión de riesgos se reguló en los artículos 493 a 495 del Decreto 390 de 2016 (acusados) y, actualmente, de forma similar, en los artículos 583 a 585 del Decreto 1165 de 2019 (acusados), así como en las demás disposiciones que fueron demandadas.

La Sala explicó que dicho sistema es una herramienta interna que tiene por objeto identificar los perfiles y comportamientos atípicos, analizar y valorar datos, crear mecanismos de control y alertas, respecto de los posibles incumplimientos en los trámites y obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias e indicó que, para el efecto, se realiza una calificación “con riesgo bajo, medio o alto” que permite hacer una selección más efectiva de los usuarios o contribuyentes a controlar y asignar un tratamiento en función del nivel del riesgo detectado, todo lo cual aumenta la eficacia de las acciones de fiscalización y control.

Comoquiera que la finalidad del mencionado sistema es prevenir y combatir los comportamientos de los contribuyentes o usuarios aduaneros que atenten contra la seguridad nacional o las disposiciones tributarias, aduaneras y cambiarias, es claro que la información que el mismo maneja compromete intereses públicos y del Estado, lo que explica que mediante la Ley 2010 de 2019 (art. 130) se haya establecido una reserva sobre su información y procedimientos.

Por lo anterior, la base de datos, las pautas técnicas, los parámetros, criterios, factores, procedimientos y demás instrumentos que son procesados dentro del sistema no pueden ser divulgados a los particulares ni a las entidades públicas, a menos que lo ordene un Juez de la República. Tales criterios, procedimientos y lineamientos generales de calificación de riesgos se encuentran en manuales internos de la DIAN, entre estos, “**PERFILAMIENTO DE RIESGOS**

PR-IC-0442" y "Metodología para implementación del Modelo de Puntaje Único (MOPU) del Sistema de Gestión de Riesgos de Cumplimiento".

De ahí que para la Sala no resultaran de recibo los argumentos de los actores que cuestionaban la falta de conocimiento y defensa sobre los datos y factores del sistema, en particular, los relativos a la solvencia económica prevista en los artículos 494 del Decreto 390 de 2016 y 584 del Decreto 1165 de 2019, al tratarse de una información de carácter confidencial, por lo que la regulación de los elementos y procedimientos del sistema se realiza de manera general en las mencionadas normas.

Al respecto, se aclaró que, como lo indicó la Corte Constitucional, la calificación del sistema de riesgos no es conocida previamente por las personas interesadas, "por cuanto este dato proviene del Sistema de Gestión de Riesgos de la DIAN", así como tampoco se puede considerar una sanción, sino una selección que se realiza de los contribuyentes para efectos del control de mitigación de riesgos.

La Sala precisó que, si bien la información del aludido sistema es objeto de reserva, la situación es diferente cuando la calificación del riesgo (bajo, medio o alto) de un determinado contribuyente o usuario aduanero se utilice para decidir sobre su situación jurídica particular, porque en este caso se debe informar a los interesados cuál fue su calificación, así como el supuesto y las pruebas que la sustentan, limitándose únicamente a dicha situación jurídica y particular del titular de la información, sin comprometer los factores, criterios, procedimientos y la base de datos del sistema de gestión de riesgos.

Lo anterior, en virtud de los derechos fundamentales al debido proceso, de defensa y al habeas data, dado que la restricción de la información contemplada en la ley opera frente a los aspectos antes señalados que comprometen la seguridad nacional y los intereses públicos y del Estado, sin embargo, no sucede lo mismo con los datos que conciernen al mismo contribuyente, pues frente a estos detenta la titularidad de la información.

Sobre el particular, la Sala señaló que se debe tener en cuenta que el debido proceso aplica a todas las actuaciones administrativas y que no es razonable que la reserva de la información se convierta en una restricción que impida el ejercicio del derecho de defensa que tienen los contribuyentes frente a las decisiones que se adopten con base en su propia información.

Por lo expuesto, se declaró la legalidad condicionada de las normas acusadas, en el entendido que si los tratamientos y/o beneficios en materia tributaria, aduanera y cambiaria se deciden con fundamento en la calificación de riesgos del Sistema de Gestión del Riesgo de la DIAN, se le debe informar al interesado cuál fue el rango del riesgo en que fue calificado, modo que se garantice su contradicción y se suministre la información en que se sustenta, limitándose únicamente a la situación jurídica y particular del titular de la información, sin comprometer los factores, criterios, procedimientos y la base de datos del sistema.

M.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello, radicación: 11001-03-27-000-2022-00058-00, 13 de marzo de 2025. S.V. Milton Chaves García

Consultar Decisión



EL IMPUESTO DE TIMBRE NO SE GENERA EN LA TRANSFERENCIA DE BIENES A ENTIDADES FIDUCIARIAS, PORQUE NO SE CONFIGURA LA ENAJENACIÓN DEL BIEN AL NO EXISTIR TRANSMISIÓN DE LA PROPIEDAD.

Se declaró la nulidad del Concepto 100208192-224 (Oficio 2211 de 2023) del 24 de febrero de 2023 (Concepto General sobre el impuesto de timbre nacional con motivo de la Ley 2277 de 2022), en el siguiente aparte: “A diferencia de los actos previamente listados, se considera que la transferencia de la propiedad de un inmueble en el marco de una fiducia mercantil constituye una enajenación para efectos del Impuesto, al no existir disposición de orden tributario que disponga lo contrario para efectos fiscales”, así como del Concepto 100202208-1124 del 2 de agosto de 2023, ambos expedidos por la DIAN.

Lo anterior, porque la Sala concluyó que tales actos administrativos contrarían lo establecido en el artículo 519 del Estatuto Tributario, al haber sido expedidos con falsa motivación por error de derecho, la cual se configura cuando se le asigna a la norma un sentido o alcance que no le corresponde.

El citado artículo 519 del E.T. vincula el hecho generador del impuesto de timbre al otorgamiento o aceptación de instrumentos públicos o documentos privados (incluidos los títulos valores), en el país o fuera de él, siempre que en dichos instrumentos o documentos se haga constar la existencia, modificación, extinción, prórroga o cesión de obligaciones y establece que el impuesto se genera cuando existe “*enajenación a cualquier título de bienes inmuebles*”.

Al efectuar el análisis de legalidad de los conceptos acusados, la Sala precisó el alcance que en ellos se le dio a la expresión “*enajenación a cualquier título de bienes inmuebles*” contenida en el parágrafo 3 del artículo 519 ibidem, conforme a la adición de que fue objeto por el artículo 77 de la Ley 2277 de 2022.

Sobre el punto explicó que la enajenación de un bien requiere la transmisión del derecho patrimonial o de la propiedad, por lo que para que se genere el impuesto de timbre el artículo 519 ibidem exige que se efectúe la transmisión de la propiedad de un bien inmueble.

De acuerdo con el criterio de la Sala, la transferencia de bienes a una entidad fiduciaria no se considera una enajenación, porque no existe transmisión de la propiedad. Por ende, al no haber transferencia del dominio no se puede generar dicho tributo, como lo afirman los conceptos acusados, razón por la cual se declaró su nulidad al haber sido expedidos con falsa motivación.

[M.P. Milton Chaves García, radicación: 11001-03-27-000-2024-00038-00, 13 de marzo de 2025.](#)

Consultar Decisión



PARA DETERMINAR EL PRECIO DE LIBRE COMPETENCIA EN EL RÉGIMEN DE PRECIOS DE TRANSFERENCIA NO RESULTA APROPIADA LA APLICACIÓN DEL MÉTODO DE PRECIO COMPARABLE NO CONTROLADO (PC) A PARTIR DE AVALÚOS COMERCIALES DE TERCEROS CUANDO NO SE CUENTA CON COMPARABLES INTERNOS O EXTERNOS RESPECTO DE LA OPERACIÓN DE VENTA DE ESMERALDAS EN BRUTO A UNA VINCULADA ECONÓMICA UBICADA EN LA ZONA FRANCA.

En el contexto del régimen de precios de transferencia se analizó la procedencia del método de precio comparable no controlado (PC) para determinar el margen de utilidad de las operaciones controladas de venta de esmeraldas en bruto a un vinculado económico, así como la procedencia del cambio de método efectuado por la DIAN para efectos de establecer dicho margen. Además, se estudió la viabilidad del ajuste de comparabilidad propuesto por la actora, para excluir del costo de ventas (como rubro del divisor de la fórmula del índice de rentabilidad MCG) la provisión para protección de inventarios; la procedencia de la deducción de costos por concepto de regalías por explotación de minas de esmeraldas, al igual que del levantamiento de la sanción por inexactitud por existencia de diferencia de criterios respecto del derecho aplicable.

Mediante los actos administrativos cuya legalidad se examinó, la DIAN modificó la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios que presentó la actora por el año gravable 2015, en el sentido de adicionar ingresos respecto de la operación de venta de inventarios a su vinculada, por el ajuste a la mediana del rango de plena competencia derivado del cambio del método de precios de transferencia y rechazar los costos por concepto de regalías por explotación de recursos naturales no renovables, lo que condujo a recalcular el impuesto a cargo y el saldo a pagar, así como a la imposición de la sanción por inexactitud, únicamente en relación con la adición de ingresos respecto de la operación controlada.

La sentencia apelada del Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la nulidad parcial de los actos acusados solo en relación con la sanción por inexactitud y negó la condena en costas. La Sala confirmó dicha decisión, pero reconoció la procedencia del costo por concepto de regalías, razón por la cual efectuó una nueva liquidación del impuesto.

Para adoptar esta decisión la Sala indicó que el régimen de precios de transferencia está diseñado para que las transacciones realizadas por el contribuyente con vinculados económicos cumplan el principio de plena competencia y 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.

Precisó que, desde la concepción misma del referido principio de plena competencia y pasando por la metodología para llevar a cabo el análisis de comparabilidad se requiere que la operación controlada (venta de esmeraldas en bruto a un vinculado económico) cumpla con las condiciones que se hubieren utilizado en operaciones comparables con (internas) o entre

(externas) partes independientes. En todos los casos, para determinar si las operaciones son comparables o si existen diferencias significativas se deben tener en cuenta los factores de comparabilidad, los cuales se deben evaluar con mayor o menor intensidad dependiendo del método seleccionado, lo que no quiere decir que su análisis desaparezca por completo ante uno u otro método, como lo aducía la actora.

Señaló que cuando se trata de la aplicación del método PC se compara el precio cobrado por bienes transferidos en una transacción controlada con el precio cobrado por bienes similares transferidos en una transacción no controlada en circunstancias comparables. De ello advirtió que, en el caso concreto, los bienes vendidos por la demandante a su vinculada tienen cada uno una naturaleza única a partir de su tamaño, claridad, color y forma, lo que denotaba una dificultad relevante en la aplicación del método seleccionado que no se superó, sino que se corroboró con la pretensión de dicha parte de aplicar el método PC a partir de avalúos de terceros respecto de las piedras vendidas, dada su particular naturaleza.

Expresó que si bien el referido método puede ser el medio más directo para comprobar si el precio cobrado en una transacción controlada atiende el aludido principio de plena competencia, cuando hay comparables fiables disponibles, dicha circunstancia se echó de menos en el caso, ante la inexistencia de información de comparables internas y externas.

Sobre el punto recalcó que la selección de comparables también es un paso indispensable del análisis de comparabilidad que requiere identificar cada uno de los comparables seleccionados, la metodología utilizada para su determinación, las fuentes de información de las que se obtuvieron esos comparables y la fecha de consulta a las mismas, así como la indicación de los comparables que se desecharon, señalando los motivos que se tuvieron en consideración para ello, condiciones que para la Sala no se entienden acreditadas con la utilización de avalúos, porque en últimas tales avalúos resultaron siendo los comparables seleccionados por la actora para contrastar la operación controlada, además de que las valoraciones o resultados del avalúo no pueden ser considerados como precios efectivamente utilizados en operaciones de compraventa ejecutadas por terceros.

Por lo anterior concluyó que el método PC no era el más apropiado para determinar el precio de libre competencia en la venta de esmeraldas en bruto efectuado por la demandante a su vinculada ubicada en zona franca, al no cumplir con las condiciones previstas en la normativa aplicable al caso.

Ante el rechazo del método aplicado por la actora, para la Sala era procedente el cambio de método propuesto por la DIAN, esto es, el de márgenes transaccionales de utilidad (TU) con el indicador de rentabilidad MCG (Margen Operacional: Utilidad Operativa/Costos+Gastos), lo cual arrojó como resultado un margen de utilidad de las operaciones controladas por fuera del rango de plena competencia (por debajo del cuartil inferior), lo que llevó a dicha entidad a realizar el ajuste a la mediana del rango respectivo y, con ello, a la adición de ingresos en la declaración de renta de la actora.

Explicó que, si bien la demandante planteó reparos frente al análisis realizado por la demandada para la aplicación del método TU, aquella no planteó elementos adicionales que permitieran

llegar a la comparabilidad deseada a partir de ajustes procedentes, elementos diferentes para la aplicación del método TU o incluso de un método diferente. En últimas, a partir de los mismos supuestos que formuló la demandada para la aplicación del método TU, la actora planteó un ajuste de comparabilidad para eliminar del costo de ventas, en el cálculo del MCG, la provisión para protección de inventarios. No obstante, el ajuste no resultó procedente al no acreditarse con suficiencia que se trataba de un ajuste técnico económico razonable, ante las falencias de las pruebas aportadas para tal fin.

Al respecto la Sala advirtió que no bastaba con plantear que la provisión para protección de inventarios se debía eliminar del costo de ventas de la parte analizada, porque las comparables seleccionadas no registraban tal provisión en sus estados financieros, sino que se debía incluir el detalle y la justificación técnica, económica o legal que sustentara tal ajuste, lo cual no se hizo.

Frente a los costos por concepto de regalías, se reiteró el criterio de la Sección según el cual, las regalías pagadas por contribuyentes del impuesto sobre la renta serán deducibles o no, según lo habiliten o limiten las normas de ese impuesto, sin que dentro de ellas exista prohibición o limitación expresa para la deducción de las regalías pagadas, pero sí unos requisitos generales previstos en el artículo 107 del Estatuto Tributario (causalidad, necesidad y proporcionalidad), cuyo cumplimiento habilita a deducir de la renta bruta las expensas no proscritas o restringidas. Por ende, tales costos son procedentes en la medida en que cumplan los requisitos de causalidad, necesidad y proporcionalidad exigidos por dicho artículo, cuyo alcance se precisó en la sentencia de unificación 2020CE-SUJ-4-005, del 26 de noviembre de 2020, requisitos que la Sala encontró acreditados en el caso examinado.

Finalmente, en lo atinente a la sanción por inexactitud, consideró que si bien resultaba procedente la adición de ingresos como consecuencia del ajuste a la mediana del rango ante el cambio del método de precios de transferencia, se cumplieron las condiciones de procedencia de causal exculpatoria de la sanción. Puntualmente, no encontró acreditado que la actora hubiera ocultado hechos de relevancia tributaria a la Administración, sino que, en realidad, su actuación provino de un error sobre la comprensión de las reglas aplicables a la selección del método más apropiado para la transacción controlada.

M.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello, radicación: 25000-23-37-000-2021-00357-01, 3 de abril de 2025. S.V.P. Wilson Ramos Girón

Consultar Decisión



SECCIÓN QUINTA



CONSEJO DE ESTADO CONFIRMA NULIDAD DE ELECCIÓN DE DIPUTADO POR DOBLE MILITANCIA Y RECHAZA UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA.

En un reciente fallo del Consejo de Estado, se abordaron temas cruciales relacionados con los requisitos necesarios para dictar una sentencia de unificación y la validez de la doble militancia en la modalidad de apoyo.

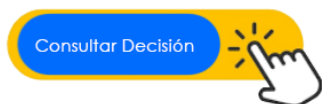
Sobre lo primero, luego de indicar que no solo la Sala Plena, sino las diferentes Secciones de la Corporación están habilitadas para proferir decisiones de unificación, señaló como presupuestos de procedencia el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad adjetiva (alusivos a la oportunidad, legitimación y carga argumentativa) y la importancia jurídica.

La solicitud fue negada por falta de carga argumentativa y ante la insuficiencia en lo expuesto por el solicitante sobre la importancia jurídica. En lo que atañe a la doble militancia en la modalidad de apoyo, aunque la parte demandada presentó tacha de falsedad y discutió la autenticidad de las pruebas documentales, la Sala consideró que la sola enunciación de la tacha no logró desvirtuar la presunción de autenticidad de las fotografías y videos aportados por la parte demandante.

En punto del cargo de nulidad alegado, se acreditó que el demandado apoyó a una candidata al concejo municipal, manifestación que fue publicada en sus redes sociales, omitiendo el deber de abstenerse de promover postulaciones de otros partidos o movimientos políticos, máxime si se tiene en cuenta que se encontraba atado al deber de fidelidad partidista que se deriva de la postulación de candidatos propios al concejo.

En conclusión, la Sala Electoral confirmó la decisión de primera instancia que declaró la nulidad del acto de elección del diputado demandado.

[M.P. Gloria María Gómez Montoya, radicación: 05001-23-33-000-2023-01215-01, 27 de marzo de 2025.](#)



CONSEJO DE ESTADO NEGÓ LA NULIDAD DEL ACTO DE ELECCIÓN DEL ALCALDE DE PAMPLONA, NORTE DE SANTANDER.

Se demandó la nulidad del acto de elección del alcalde de Pamplona, Norte de Santander, aduciendo que estaba incurso en inhabilidad porque el año anterior a su elección había ejercido autoridad administrativa por haberse desempeñado como gerente de la empresa de Servicios Públicos Domiciliarios de Pamplona, Empopamplona SA ESP.

Estando acreditados los elementos objetivo o material (ser representante legal de entidad que preste servicios públicos domiciliarios) y el espacial o territorial (la entidad debe prestar los servicios públicos domiciliarios en la circunscripción en la cual tiene lugar la elección), la discusión se centró con respecto al elemento temporal pues, aunque el demandado renunció a ser el representante legal de Empopamplona SA ESP, para el demandante, sí se configuró la inhabilidad.

Para la Sala Electoral, el demandado dejó de ejercer funciones como gerente general de Empopamplona SA ESP a partir del 21 de octubre de 2022, cuando presentó su renuncia al cargo, fecha anterior al periodo inhabilitante que corrió entre el 29 de octubre de 2022 y el 29 de octubre siguiente.

Si bien en materia mercantil la inscripción del nuevo gerente el 3 de noviembre de 2022 se interpreta por el demandante en el sentido de que el demandado estuvo como representante legal hasta el día anterior y con ello tener por configurada la inhabilidad, para la Sala Electoral, tal interpretación no es extensiva al régimen de inhabilidades debido a su carácter taxativo y restrictivo. En definitiva, la Sala confirmó la decisión de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda.

[M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil, radicación: 54001-23-33-000-2023-00264-01, 24 de abril de 2025.](#)

Consultar Decisión



SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL



LA SALA DE CONSULTA DEFINE QUE LA COMPETENCIA PARA ESTUDIAR UNA SOLICITUD PENSIÓN DEPENDERÁ DEL RÉGIMEN AL QUE SE ACOJA EL INTERESADO.

En el marco de un conflicto negativo de competencias administrativas entre la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales –UGPP– y la Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones–, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado analizó cuál de las dos entidades debía resolver de fondo una solicitud de reconocimiento y pago de pensión de vejez formulada por una ciudadana con más de 45 años de servicios en el sector público, cotizaciones a distintas entidades del sistema y traslado entre regímenes pensionales.

La Sala explicó que el criterio determinante para definir la competencia radica en el régimen normativo bajo el cual se pretenda obtener la pensión. Si el derecho pensional se adquiere conforme a las condiciones establecidas por la Ley 33 de 1985, como parte del régimen de transición de la Ley 100 de 1993, la entidad competente será la UGPP, siempre que el interesado hubiera cumplido los requisitos de edad y tiempo de servicios al 1.º de julio de 2009, y estuviera afiliado a Cajanal en ese momento. En cambio, si la pretensión se funda en el régimen general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y sus modificaciones, y el solicitante se encontraba afiliado a Colpensiones al momento de cumplir con los requisitos, la competencia será de esta última.

En el caso concreto, la Sala no asignó de manera directa la competencia, sino que estableció un marco normativo claro para que la peticionaria elija el régimen pensional bajo el cual desea que se evalúe su solicitud. Con base en esa elección, será la entidad competente quien deba verificar los requisitos y decidir de fondo la solicitud pensional.

[M.P. María del Pilar Bahamón Falla, radicación: 11001-03-06-000-2024-00637-00, 29 de enero de 2025.](#)

Consultar Decisión



CORRESPONDE A LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN RESOLVER RECUSACIONES CUANDO ESTAS AFECTAN EL QUÓRUM DEL CONSEJO DIRECTIVO DE UNA CAR.

¿A quién corresponde la competencia para conocer y resolver las recusaciones formuladas contra miembros del Consejo Directivo de una Corporación Autónoma Regional, cuando estas afectan el quórum deliberatorio y decisorio, en el marco de una actuación administrativa específica?

La Sala resolvió un conflicto negativo de competencias entre la Corporación Autónoma Regional del Quindío y la Procuraduría General de la Nación, suscitado durante el proceso de remoción y designación del director general de la entidad.

La Corporación Autónoma Regional del Quindío consideró que las recusaciones contra seis de los once miembros del Consejo Directivo impedían continuar la actuación y trasladó el trámite a la Procuraduría, que lo devolvió por estimar que no se afectaba el quórum. Con fundamento en el artículo 12 del CPACA y en jurisprudencia reiterada, la Sala consideró que cuando se compromete el quórum de órganos sin superior jerárquico, como las CAR, la competencia para resolver las recusaciones corresponde a la Procuraduría. En este caso, se acreditó dicha afectación, por lo que esta entidad debe asumir el trámite.

M.P. John Jairo Morales Alzate, radicación: 11001-03-06-000-2024-00620-00, 5 de febrero de 2025.

Consultar Decisión



LA COMISIÓN NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL ES COMPETENTE PARA INVESTIGAR A LAS AUTORIDADES QUE DE MANERA EXCEPCIONAL, TRANSITORIA U OCASIONAL ADMINISTRAN JUSTICIA.

En el marco de un conflicto negativo de competencias entre la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Atlántico y la Procuraduría General de la Nación, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado precisó el alcance de la competencia disciplinaria atribuida a la Comisión Nacional de Disciplina Judicial en relación con quienes ejercen funciones jurisdiccionales de manera no permanente.

Con fundamento en el artículo 111 de la Ley 270 de 1996, modificado por la Ley 2430 de 2024, la Sala estableció que dicha Comisión y sus seccionales son competentes no solo para conocer de los procesos disciplinarios en contra de particulares sino también autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales de forma excepcional, transitoria u ocasional, como ocurre en los juicios de policía para la protección de la posesión y la tenencia.

No obstante, en el caso concreto, la Sala concluyó que, de conformidad con el principio de conexidad, la competencia debía asignarse a la Procuraduría General de la Nación, pues entre los investigados se encontraba una alcaldesa municipal. Lo anterior teniendo en cuenta que el ejercicio del poder disciplinario sobre los servidores públicos de elección popular es exclusivo de dicha entidad.

[M.P. John Jairo Morales Alzate, radicación: 11001-03-06-000-2024-00619-00, 12 de febrero de 2025.](#)

Consultar Decisión



LA SALA DE CONSULTA ASIGNA COMPETENCIA A LA COMISIÓN SECCIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL PARA INVESTIGAR DISCIPLINARIAMENTE A INSPECTORES DE POLICÍA CUANDO EJERCEN FUNCIÓN JURISDICCIONAL DE MANERA EXCEPCIONAL, TRANSITORIA U OCASIONAL.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado resolvió un conflicto negativo de competencias administrativas entre la Oficina de Control Interno Disciplinario de la Alcaldía de Valledupar, la Procuraduría Provincial de Instrucción de Valledupar y la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Cesar, suscitado en el marco de una investigación disciplinaria adelantada en contra de un inspector urbano de policía por presuntas irregularidades en el trámite de una querrela policiva por perturbación de la posesión.

Se reiteró que, si bien los inspectores de policía son autoridades administrativas, pueden ejercer funciones jurisdiccionales en los procesos policivos previstos en la Ley 1801 de 2016, especialmente en los juicios de amparo a la posesión, la tenencia y la servidumbre. En esos casos, actúan investidos de una competencia que los sitúa, para efectos disciplinarios, dentro del ámbito de control previsto para quienes administran justicia de manera excepcional, transitoria u ocasional.

Con base en lo dispuesto en los artículos 111 y 112 de la Ley 270 de 1996, modificados por los artículos 55 y 56 de la Ley 2430 de 2024, la Sala concluyó que la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus comisiones seccionales tienen la competencia para conocer de las actuaciones disciplinarias en las que los hechos reprochados se originan en el ejercicio de dicha función jurisdiccional. En consecuencia, asignó el asunto a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Cesar.

M.P. Ana María Charry Gaitán, radicación: 11001-03-06-000-2024-00639-00, 18 de marzo de 2025.



LA SALA DE CONSULTA REITERA SU COMPETENCIA PARA RESOLVER CONFLICTOS DE COMPETENCIAS ENTRE AUTORIDADES EN EJERCICIO DE FUNCIONES ADMINISTRATIVAS Y AUTORIDADES EN EJERCICIO DE FUNCIONES JURISDICCIONALES.

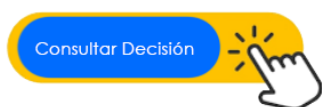
La Sala de Consulta y Servicio Civil resolvió un conflicto negativo de competencias suscitado entre la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bogotá y la Procuraduría Segunda Distrital de Instrucción de Bogotá, relacionado con la actuación disciplinaria en contra de una sociedad que actuó como auxiliar de la justicia (secuestre) en un proceso judicial.

En su análisis, la Sala reiteró su competencia para dirimir conflictos entre autoridades que ejercen funciones de distinta naturaleza, una administrativa y otra jurisdiccional, y descartó que este tipo de conflictos puedan ser resueltos por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Esta última, recordó la Sala, solo tiene competencia para conocer conflictos entre sus comisiones seccionales, y carece de habilitación legal o constitucional para intervenir en conflictos administrativos, incluso si involucran actuaciones disciplinarias.

En ese orden, determinó que ni el artículo 139 del Código General del Proceso ni el artículo 99 del Código General Disciplinario podían aplicarse al caso concreto, dado que las autoridades involucradas no tienen un superior común.

Finalmente, concluyó que las quejas disciplinarias presentadas en contra de los auxiliares de la justicia son competencia de la Procuraduría General de la Nación, a menos que frente a estas se haya iniciado indagación preliminar o investigación antes del 13 de enero de 2021.

[M.P. Juan Manuel Laverde Alvarez, radicación: 11001-03-06-000-2025-00033-00, 26 de marzo de 2025.](#)



ASUNTOS CONSTITUCIONALES



LA NECESIDAD Y DEBER DE ADOPTAR MEDIDAS PARA MITIGAR LOS RIESGOS POR INUNDACIONES DEL RÍO SUPÍA Y PROTEGER DERECHOS COLECTIVOS EN EL DEPARTAMENTO DE CALDAS.

El Consejo de Estado ha emitido una importante decisión en torno a la responsabilidad de diversas entidades públicas por las inundaciones causadas por el río Supía en el año 2022. Este fallo aborda temas que van desde la gestión del riesgo hasta el ordenamiento territorial y la protección de los derechos colectivos.

El Consejo de Estado, en su Sección Primera, resolvió cinco problemas jurídicos relacionados con las responsabilidades de entidades como el municipio de Supía, el departamento de Caldas, Corpocaldas, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), el Fondo Adaptación y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El caso surge tras los desbordamientos del río Supía que afectaron la infraestructura y la vida de los habitantes de la región en el año 2022. En el fallo, se determinó que ni el departamento de Caldas ni Corpocaldas lograron justificar la exclusión de sus responsabilidades, pese a sus alegatos sobre competencias limitadas y la necesidad de mayor colaboración interinstitucional. Además, se estableció que la UNGRD debe brindar apoyo subsidiario al municipio de Supía debido a la magnitud del desastre y la insuficiencia de recursos locales.

Por otro lado, el Fondo Adaptación logró demostrar que las inundaciones del 2022 no tienen relación directa con el fenómeno de La Niña de 2010-2011, exonerándose de responsabilidad en el caso. En cuanto al Ministerio de Ambiente, el Consejo de Estado concluyó que su rol es principalmente de coordinación y que no vulneró los derechos colectivos. Finalmente, se aclaró que ni el municipio de Riosucio ni la Corporación Autónoma Regional de Risaralda (Carter) son litisconsortes necesarios en este proceso, ya que sus competencias y territorios exceden el objeto del litigio.

Este fallo subraya la importancia de la articulación entre las entidades locales, regionales y nacionales para enfrentar desafíos como los desastres naturales. También pone de relieve la necesidad de fortalecer los mecanismos de gestión del riesgo y ordenamiento territorial, especialmente en regiones vulnerables como Supía.

[M.P. Germán Eduardo Osorio Cifuentes, radicación: 17001-23-33-000-2023-00112-01, 27 de marzo de 2025.](#)

Consultar Decisión



COMPARTIDO POR:



Beltrán
Pardo.



BOLETÍN

DEL CONSEJO DE ESTADO

JURISPRUDENCIA Y CONCEPTOS