



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

**CONSEJERO PONENTE: LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO**

**Bogotá, D.C., diecinueve (19) de marzo de dos mil veintiséis (2026)**

**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Radicación:** 17001-23-33-000-2021-00330-01 (30348)  
**Demandantes:** Fundación Cruzada Social y otros<sup>1</sup>  
**Demandado:** Departamento de Caldas  
**Tema:** Estampilla departamental - silencio administrativo positivo.

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

---

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra la sentencia del 23 de mayo de 2025 proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, Sala Quinta de Decisión, que accedió a las pretensiones de la demanda y condenó en costas:

**Segundo. DECLÁRASE** la nulidad de la Resolución nº 001021 del 9 de agosto de 2019, y del Oficio nº UR-273 del 28 de octubre de 2021, con los cuales la Unidad de Rentas de la Secretaría de Hacienda del Departamento de Caldas, en su orden, negó la solicitud de devolución del pago de lo no debido por concepto de estampillas departamentales y negó la petición de declarar el silencio administrativo positivo frente al recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución nº 001021 del 9 de agosto de 2019.

**Tercero.** Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, **ORDÉNASE** al Departamento de Caldas devolver a la Unión Temporal Caldas Saludable el valor de \$1.443'508.563, correspondiente a lo cancelado por concepto de estampillas Universidad de Caldas y Universidad Nacional hacia el tercer milenio, pro hospitales universitarios públicos, pro desarrollo y para el bienestar del adulto mayor, en el marco de los contratos nº 0549 del 25 de enero de 2018 y nº 0703 del 13 de julio de 2018 celebrados con la entidad territorial accionada para la ejecución de los recursos del PAE durante el año 2018.

**Cuarto. ORDÉNASE** al Departamento de Caldas liquidar sobre el monto a devolver (\$1.443'508.563), los intereses de que tratan los artículos 863 y 864 del ET, esto es, corrientes y de mora, causándose los primeros a partir de la notificación del acto administrativo que negó la devolución (12 de agosto de 2019) y hasta la ejecutoria de esta sentencia, y los segundos, a partir del día siguiente a la ejecutoria del fallo y hasta que se reintegre efectivamente la suma objeto de la solicitud de devolución.

**Quinto.** La entidad demandada dará cumplimiento al presente fallo en los términos previstos por el artículo 192 del CPACA, sin perjuicio de la carga impuesta a la parte actora en el inciso segundo de la disposición mencionada.

**Sexto. CONDÉNASE** en costas en esta instancia a la parte demandada, las cuales serán liquidadas por la Secretaría de esta Corporación conforme lo determina el CGP. **FÍJASE** como agencias en derecho a cargo de la accionada, la suma de \$43'305.257, correspondiente al 3% de la cuantía estimada en este proceso.  
(...)

---

<sup>1</sup> Cooperativa Multiactiva Cooasobien y Cooperativa de Bienestar Social – UT Caldas Saludable



## ANTECEDENTES

El 29 de diciembre de 2017, las sociedades demandantes constituyeron la Unión Temporal Caldas Saludable, la cual fue seleccionada para suscribir los contratos 25012018-0549 y 13072018-0703 con el Departamento de Caldas, con el fin de ejecutar el Programa de Alimentación Escolar (PAE) durante la vigencia 2018. En desarrollo de dichos contratos, la Gobernación retuvo la suma de \$1.443.508.563 por concepto de estampillas Pro Desarrollo (2%), Pro Universidad (1%), Pro Adulto Mayor (3%) y Pro Hospital (1%).

El 31 de mayo de 2019, la demandante solicitó la devolución por pago de lo no debido, del valor antedicho, al considerar que la imposición de estampillas sobre contratos del PAE financiados con recursos del Sistema General de Participaciones desconocía su destinación específica, en contravía del artículo 359 de la Constitución y del artículo 18 de la Ley 1176 de 2007.

Mediante Resolución 001021 del 9 de agosto de 2019, la Unidad de Rentas del Departamento de Caldas negó la solicitud de devolución, decisión contra la cual se interpuso recurso de reconsideración el 25 de septiembre de 2019.

El 25 de agosto de 2021, la demandante radicó ante el Departamento de Caldas solicitud tendiente a la declaratoria del silencio administrativo positivo. Dicha petición fue resuelta mediante Oficio UR-273 de 28 de octubre de 2021, emitido por la Unidad de Rentas de la Secretaría de Hacienda en el cual negó la declaratoria del silencio administrativo positivo, al estimar que el asunto derivaba de la ejecución de contratos estatales y no de un acto tributario; asimismo, dispuso el traslado a la oficina de control disciplinario por la posible configuración del acto ficto.

## DEMANDA

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la parte actora formuló las siguientes pretensiones:

*4.1. Se DECLARE la nulidad de la Resolución No. 001021 del 9 de agosto de 2019 y del Oficio No. UR-273 – Radicado Interno No. 108-2021-ER001433 – Caso No. 53778 del 28 de octubre de 2021, proferidos por la Unidad de Rentas de la Secretaría de Hacienda del Departamento de Caldas.*

*4.2. A título de restablecimiento del derecho, se DECLARE la ocurrencia del silencio administrativo positivo con relación al recurso de reconsideración interpuesto el 25 de septiembre de 2019 en contra de la Resolución No. 001021 del 9 de agosto de 2019.*

*4.3. A título de restablecimiento del derecho, se DECLARE el derecho de los demandantes a la devolución del pago de lo no debido cancelado por concepto de Estampillas PRO DESARROLLO, PRO UNIVERSIDAD NACIONAL, PRO UNIVERSIDAD DE CALDAS, PRO ADULTO MAYOR y PRO HOSPITAL en el marco de los Contratos No. 13072018-0703 y No. 25012018-0549 celebrados con la Gobernación de Caldas para la ejecución de los recursos del Plan de Alimentación Escolar -PAE- durante el año 2018, por un valor total de \$1.443.508.563.*

*4.4. A título de restablecimiento del derecho, se ORDENE la devolución de*



\$1.443.508.563, con los intereses de que tratan los artículos 863 y 864 del Estatuto Tributario Nacional.

4.5. Se condene en costas y agencias en derecho a la Entidad Pública demandada.

La parte actora invocó como normas vulneradas los artículos 4, 29, 44, 95.9 y 300 de la Constitución Política; 553, 635, 732, 734, 850, 855, 863 y 864 del Estatuto Tributario; 137, 138 y 148 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; 6 del Código General del Proceso; 18 de la Ley 1176 de 2007; 59 y 118 de la Ley 788 de 2002; 10 y siguientes del Decreto 2277 de 2012; y 235 de la Ordenanza 216 de 2017.

Sostuvo que se configuró el silencio administrativo positivo, por cuanto el trámite debía surtir dentro de un procedimiento de naturaleza tributaria. Explicó que las estampillas constituyen tributos y que, conforme al artículo 59 de la Ley 788 de 2002 y al Estatuto de Rentas Departamental, el procedimiento aplicable era el previsto en el Estatuto Tributario Nacional.

Indicó que las obligaciones fiscales tienen fuente exclusiva en la ley y no en los contratos, con fundamento en el artículo 553 del ET, según el cual los convenios entre particulares sobre impuestos no son oponibles al fisco. En consecuencia, la devolución por pago de lo no debido debía tramitarse conforme al artículo 850 *ibídem* y, en sede judicial, mediante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Precisó que contra la Resolución 1021 de 2019, que negó la devolución, interpuso recurso de reconsideración el 25 de septiembre de 2019, y que, aun descontando la suspensión de términos decretada con ocasión de la emergencia sanitaria, el plazo para resolver venció el 2 de agosto de 2021. Como no se notificó decisión expresa dentro del término legal, afirmó que operó el silencio administrativo positivo en los términos de los artículos 732 y 734 del ET.

Asimismo, alegó la vulneración del principio de respeto del acto propio, al señalar que la administración indicó en la resolución que procedía el recurso de reconsideración y posteriormente sostuvo que la vía adecuada era la contractual, lo que, a su juicio, desconoció la buena fe y la confianza legítima.

En cuanto al fondo, sostuvo que el cobro de estampillas en contratos del PAE *Programa de Alimentación Escolar* vulneró la destinación específica de los recursos del Sistema General de Participaciones prevista en el artículo 18 de la Ley 1176 de 2007, en concordancia con el artículo 359 de la Constitución, pues dichos recursos solo podían destinarse a los fines allí establecidos. Consideró que las ordenanzas departamentales que gravaban tales contratos debían inaplicarse por contrariar normas superiores, de conformidad con el artículo 4 de la Constitución, por lo que el pago efectuado carecía de causa legal y configuraba un pago de lo no debido.

Finalmente, solicitó la devolución de las sumas pagadas, junto con los intereses corrientes y moratorios previstos en los artículos 863, 864 y 635 del Estatuto Tributario.

## OPOSICIÓN



El Departamento de Caldas se opuso a las pretensiones de la demanda por las siguientes razones:

No se configuró el silencio administrativo positivo pues el asunto no se tramitó dentro de un procedimiento tributario sino en el marco de una petición derivada de una relación contractual liquidada, puesto que en el caso no hubo discusión sobre base gravable o cuantía del impuesto, sino una inconformidad surgida con ocasión de obligaciones asumidas en los contratos 25012018-0549 y 13072018-0703. Destacó que dichos contratos fueron liquidados bilateralmente y que en las actas las partes se declararon a paz y salvo sin dejar salvedades, por lo que, conforme al artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, no era posible formular reclamaciones posteriores relacionadas con obligaciones derivadas del contrato.

Indicó que la solicitud de devolución no podía desligarse de la relación contractual, pues desde los pliegos de condiciones se advirtió el pago de estampillas equivalentes al 7% del valor contractual, carga que fue aceptada expresamente por la contratista al presentar su propuesta y al suscribir los contratos, en ese sentido, invocó el principio de respeto del acto propio y sostuvo que no es admisible que quien conoció y aceptó las condiciones contractuales pretenda posteriormente desconocerlas.

No existió pago de lo no debido, ya que las estampillas tienen fundamento en la Ordenanza 816 de 2017, la cual define las estampillas como tributos, fija como hecho generador la celebración de contratos o convenios con el departamento y establece de manera expresa los sujetos pasivos, base gravable y exclusiones taxativas, dentro de las cuales no se encuentran los contratos objeto del litigio.

En suma, afirmó que la solicitud de devolución fue atendida dentro del marco del procedimiento administrativo general y que, en todo caso, no se configuró silencio administrativo positivo sino negativo, por tratarse de una petición asociada a obligaciones contractuales ya definidas y no de un recurso propio del procedimiento tributario.

Finalmente, propuso las excepciones de falta de salvedades en el acta de liquidación bilateral, cobro de lo no debido, falta de integración del litisconsorcio necesario por no haberse vinculado a las entidades beneficiarias de las estampillas y la genérica, concluyendo que los pagos efectuados tuvieron respaldo legal y contractual.

### **SENTENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo de Caldas, declaró la nulidad de la Resolución 001021 del 9 de agosto de 2019 y del Oficio UR-273 del 28 de octubre de 2021, través de los cuales la Unidad de Rentas de la Secretaría de Hacienda del Departamento de Caldas negó la devolución de un pago de lo no debido por concepto de estampillas departamentales y rechazó la solicitud de declaratoria del silencio administrativo positivo.

Para ello, precisó que el silencio administrativo positivo en materia tributaria opera cuando: (i) la ley fija un plazo para decidir el recurso; (ii) establece expresamente que el incumplimiento produce efectos positivos; y (iii) la autoridad no resuelve ni notifica la decisión dentro del término legal. Con apoyo en jurisprudencia del Consejo de Estado, concluyó que dicho término es preclusivo, de modo que su vencimiento hace



perder competencia a la administración.

En el caso concreto, estableció que el recurso de reconsideración se interpuso el 26 de septiembre de 2019, por lo que el término vencía inicialmente el 26 de septiembre de 2020; no obstante, debido a la suspensión de términos decretada con ocasión de la emergencia sanitaria entre el 20 de marzo de 2020 y el 21 de enero de 2021, el plazo feneció el 29 de julio de 2021. Como para esa fecha el Departamento de Caldas no había resuelto ni notificado decisión alguna, se configuró el silencio administrativo positivo.

Indicó que la controversia versó sobre un pago de lo no debido en materia tributaria, derivado de estampillas creadas por la ordenanza departamental, cuya discusión podía adelantarse por la vía tributaria, aun cuando no se hubiesen dejado salvedades en las actas de liquidación contractual. Destacó que la propia administración tramitó el asunto como procedimiento tributario y señaló la procedencia del recurso de reconsideración contra la Resolución 1021 del 9 de agosto de 2019.

Configurado el silencio administrativo positivo, aplicó la consecuencia prevista en el artículo 734 del ET, esto es, tener por fallado el recurso a favor de la recurrente. En consecuencia, declaró la nulidad de los actos demandados y ordenó la devolución de \$1.443.508.563 pagados por concepto de estampillas, junto con los intereses corrientes y moratorios conforme a los artículos 863 y 864 del ET.

Finalmente, no impuso condena por gastos procesales ante la falta de prueba de su causación, pero sí fijó agencias en derecho a cargo del Departamento de Caldas por valor de \$43.305.257, equivalente al 3% de la cuantía del proceso.

## RECURSOS DE APELACIÓN

La **demandada** interpuso recurso de apelación con los siguientes argumentos:

Sostuvo que la controversia planteada por la parte demandante tuvo origen en la ejecución y liquidación de los contratos 25012018-0549 y 13072018-0703, celebrados con ocasión de las licitaciones públicas LP-SED-004-2017 y LP-SED-003-2018. Indicó que en los pliegos de condiciones y en las cláusulas contractuales se estableció de manera expresa que el valor pactado incluía impuestos, tasas, contribuciones y estampillas departamentales, equivalentes al 7% del valor del contrato, esto conforme a la Ordenanza 816 de 2017.

Afirmó que ambos contratos se liquidaron bilateralmente el 21 de enero y el 30 de abril de 2019, respectivamente, y que en las actas las partes se declararon a paz y salvo por todo concepto, sin dejar salvedades. En consecuencia, adujo que, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y la jurisprudencia del Consejo de Estado, la liquidación bilateral sin salvedades produjo efectos vinculantes y cerró la posibilidad de formular reclamaciones posteriores relacionadas con obligaciones derivadas del contrato.

Señaló que la Resolución 1021 del 9 de agosto de 2019, mediante la cual se negó la devolución solicitada, no constituyó un acto de determinación tributaria, sino la respuesta a una petición presentada en el marco de una relación contractual ya



liquidada. Alego la inexistencia de un procedimiento administrativo tributario formal, pues no se profirió requerimiento especial, liquidación oficial ni acto de determinación del tributo; por ello, consideró improcedente la aplicación de los artículos 732 y 734 del ET y negó la configuración del silencio administrativo positivo.

Agregó que no se configuraron los presupuestos del pago de lo no debido, toda vez que las estampillas tuvieron fundamento en norma departamental vigente y el contratista las aceptó de manera expresa desde la etapa precontractual y contractual. En su criterio, el pago contó con causa legal, por lo que no procedía su devolución conforme a los artículos 850 y siguientes del ET.

### **TRÁMITE PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA**

El recurso de apelación se admitió por Auto de 14 de noviembre de 2025<sup>2</sup>. Al ser innecesaria la práctica de pruebas en segunda instancia no se corrió traslado para alegar -*nums. 4 a 6, art 247 del CPACA*-. Sin pronunciamiento de las partes

El **Ministerio Público** no conceptuó.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Se decide la legalidad de los actos administrativos a través de los cuales la Unidad de Rentas del Departamento de Caldas negó la solicitud de devolución del pago de lo no debido y de la configuración del silencio administrativo positivo; peticiones presentadas por la Fundación Cruzada Social, Cooperativa Multiactiva Coosobien y Cooperativa de Bienestar Social.

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la demandada, en su condición de apelante única, corresponde establecer si la solicitud de devolución presentada por la parte actora debía tramitarse conforme al procedimiento tributario y, en consecuencia, si operó el silencio administrativo positivo ante la falta de decisión del recurso de reconsideración dentro del término legal; o si, por el contrario, al tratarse de un asunto de naturaleza contractual, no podían desconocerse los efectos de las actas de liquidación bilateral suscritas sin salvedades.

Al respecto, el Departamento sostiene que la controversia se origina en la ejecución y liquidación de los contratos del PAE, en cuyos pliegos y cláusulas se pactó el pago de estampillas conforme a la Ordenanza 816 de 2017. Indica que los contratos fueron liquidados bilateralmente sin salvedades, por lo que las partes quedaron a paz y salvo y no es posible formular reclamaciones posteriores. En consecuencia, afirma que la negativa de devolución no constituye un acto tributario, sino una respuesta en el marco de una relación contractual definida en los términos del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

La Sala advierte que, si bien las retenciones por concepto de estampillas se practicaron con ocasión de la ejecución de contratos estatales, la obligación controvertida tiene su fuente directa en disposiciones legales y reglamentarias que establecen tributos departamentales. En efecto, las estampillas son gravámenes de naturaleza tributaria

<sup>2</sup> Índice 5 de SAMAI



cuya creación, regulación y exigibilidad emanan de la potestad impositiva conferida por el legislador a las entidades territoriales<sup>3</sup>. Por consiguiente, la discusión relativa a la procedencia, causación o exigibilidad de dichas estampillas debe examinarse a la luz del régimen jurídico tributario y no de las reglas propias de la contratación estatal.

Aunado a esto, la parte actora no cuestiona la validez de los contratos suscritos ni plantea controversias relativas a su ejecución, equilibrio económico o cumplimiento de obligaciones contractuales. Tampoco pretende la nulidad de la liquidación bilateral ni la revisión de sus estipulaciones. Lo que se discute es la legalidad del gravamen impuesto y, en particular, si el pago efectuado por concepto de estampillas carecía de causa jurídica, circunstancia que daría lugar a un pago de lo no debido.

Por otra parte, el hecho de que los contratos hayan sido liquidados bilateralmente sin salvedades no modifica la naturaleza del asunto. La liquidación contractual produce efectos respecto de las prestaciones y obligaciones derivadas del vínculo negocial; sin embargo, no tiene la aptitud jurídica de convalidar una obligación tributaria que carezca de sustento legal, toda vez que la potestad impositiva es de orden público y se encuentra sometida al principio de legalidad.

En ese orden, la Sala concluye que el asunto sometido a consideración corresponde a una controversia de carácter tributario, orientada a examinar la legalidad de un tributo departamental y la eventual configuración de un pago de lo no debido. Por tal razón, el medio de control procedente es el de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos de contenido tributario, y no el de controversias contractuales, como lo pretende el Departamento.

Definida la naturaleza tributaria del asunto y la procedencia del medio de control ejercido, corresponde examinar si en el caso concreto se configuró el silencio administrativo positivo alegado por la parte actora.

La Ordenanza 816 de 2017<sup>4</sup>, *Estatuto de Rentas del Departamento de Caldas*, establece los elementos del hecho generador de las estampillas departamentales sobre todo pago derivado de contratos, convenios, órdenes o facturas celebrados con el departamento, incluyendo contratos de cuantía indeterminada. El tributo se causa al momento de la contabilización del acto y se recauda mediante retención sobre pagos o anticipos.

Los artículos 235, 302 a 306 y 332 de la misma Ordenanza, disponen que el Departamento de Caldas debe aplicar el procedimiento y régimen sancionatorio del Estatuto Tributario Nacional<sup>5</sup> para la administración, determinación, discusión, cobro y devolución de los tributos territoriales. Además, regula la devolución de saldos a favor y pagos en exceso, que debe solicitarse dentro de los dos años siguientes al

<sup>3</sup> En ese sentido, la Sentencia C-389 de 2021 de la Corte Constitucional de Colombia indicó que *“las estampillas, como tributo, no tienen una configuración uniforme. En algunas oportunidades han sido caracterizadas como una tasa parafiscal al tiempo que en otras se han definido como impuestos con destinación específica. El nivel territorial en el que tiene lugar su recaudo, así como sus objetivos pueden diferir en función de las decisiones básicas que adopte el Legislador y, de manera complementaria, de aquellas que aprueben las autoridades territoriales en ejercicio de sus competencias. Bajo esa perspectiva la configuración definitiva de cada una de las estampillas suele depender del modo en que el centro —el Congreso— y la periferia —Asambleas y Concejos— concurren en el desarrollo de este instrumento de política fiscal”*.

<sup>4</sup> Vigente para la época de los hechos

<sup>5</sup> Además, si bien la Ordenanza 816 de 2017 no reguló expresamente el recurso procedente contra el acto que niega una devolución, en virtud del artículo 59 de la Ley 788 de 2002 los entes territoriales deben aplicar los procedimientos y recursos previstos en el Estatuto Tributario Nacional en lo no regulado localmente, por lo que resultaba procedente acudir al recurso de reconsideración allí establecido. Ver sentencia del 1 de marzo de 2018, Exp. 21087. C.P. Julio Roberto Piza



vencimiento para declarar, cumpliendo requisitos formales; la Unidad de Rentas debe resolver dentro de 50 días, previa verificación y compensación de deudas vencidas. Asimismo, asigna a dicha dependencia la competencia para fiscalizar, recaudar, imponer sanciones, resolver recursos y decidir sobre solicitudes de devolución o compensación.

Así las cosas, el ET (*Título X del Libro Quinto*) regula el procedimiento para la devolución de saldos a favor, pagos en exceso y pagos de lo no debido. Asimismo, el artículo 720 *ibídem* establece la procedencia del recurso de reconsideración contra las liquidaciones oficiales, las resoluciones que imponen sanciones, los actos que ordenan devoluciones y, en general, los demás actos proferidos en relación con los impuestos.

Al respecto, cabe precisar que el artículo 245 de la Ordenanza 816 de 2017 dispone que en los actos administrativos se dejara constancia de los recursos que proceden contra el respectivo acto administrativo.

En el caso concreto, la Unidad de Rentas del Departamento Caldas a través de la Resolución 1021 del 9 de agosto de 2019 negó la devolución del saldo a favor y dispuso en el numeral tercero que: “*contra la presente resolución procede el recurso de reconsideración, ante la Unidad de Rentas de Caldas, dentro de los dos meses siguientes a la notificación del acto administrativo*”. Por lo que el 25 de septiembre de 2019, la parte interpuso el respectivo recurso de reconsideración.

Ahora bien, el artículo 732 del Estatuto Tributario establece que la administración dispone de un año para resolver el recurso de reconsideración, contado desde su interposición en debida forma. Vencido dicho término sin que se haya proferido y notificado decisión, el artículo 734 *ibídem* prevé que el recurso se entenderá fallado a favor del recurrente, debiendo la administración declararlo de oficio o a petición de parte, por configurarse el silencio administrativo positivo.

Al respecto, la Sala ha señalado que el incumplimiento del término de un año previsto en el artículo 732 *ib. da* lugar a la configuración del silencio administrativo positivo. En consecuencia, vencido dicho plazo, la autoridad pierde competencia temporal para decidir el recurso de reconsideración, y el reconocimiento del silencio conlleva la nulidad tanto del acto definitivo como del que resuelva extemporáneamente el recurso, pues, de lo contrario, *se haría nugatoria la garantía prevista por el ordenamiento jurídico en favor de los administrados*<sup>6</sup>

En el asunto, el *a quo* advirtió que, si bien el término inicial para resolver el recurso de reconsideración vencía el 26 de septiembre de 2020, debido a la suspensión de términos decretada con ocasión de la emergencia sanitaria por COVID-19, el plazo realmente feneció el 29 de julio de 2021<sup>7</sup>. Para esa fecha, la Unidad de Rentas del Departamento no había proferido ni notificado decisión alguna, por lo que se configuró el silencio administrativo positivo.

Acreditada la configuración del silencio administrativo positivo, resulta pertinente precisar que en el recurso de reconsideración las sociedades demandantes solicitaron la revocatoria de la Resolución 1021 del 9 de agosto de 2019, mediante la cual se negó la devolución de las sumas reclamadas, y pidieron que se declarara la existencia de

<sup>6</sup> Sentencia del 31 de octubre de 2025, Exp. 29892. C.P. Wilson Ramos Girón

<sup>7</sup> Aspecto que no fue objeto de apelación entre las partes.



un pago de lo no debido, con la consecuente devolución de \$1.446.190.815, junto con los intereses corrientes y moratorios previstos en los artículos 863 y 864 del Estatuto Tributario.

En ese contexto, conforme al artículo 734 *ibídem*, el recurso se entiende resuelto en forma favorable a las recurrentes, lo que comporta que el acto demandado ya se encuentra revocado de manera tácita, razón por la cual el Departamento debe reconocer las pretensiones formuladas en sede administrativa y efectuar la devolución solicitada en los términos legales.

En suma, la Sala concluye que los argumentos de la apelación no desvirtúan las conclusiones del *a quo*. Determinada la naturaleza tributaria del asunto y acreditada la configuración del silencio administrativo positivo, no hay lugar a acoger la tesis contractual propuesta por la demandada. En consecuencia, se confirmará la sentencia apelada.

### Costas

Conforme con lo previsto en los numerales 1 y 3 del artículo 365 del CGP<sup>8</sup>, aplicable por remisión expresa del artículo 188 del CPACA<sup>9</sup>, y teniendo en cuenta lo dispuesto en el Acuerdo PCSJA25-12355 del 28 de noviembre de 2025<sup>10</sup>, procede la condena en costas en segunda instancia contra la demandada al haberse resuelto desfavorablemente el recurso de apelación y confirmado en todas sus partes la sentencia de primera instancia. Al efecto, se tasan las agencias en derecho en un (1) SMMLV al momento de la ejecutoria de la providencia. Por lo tanto, se ordenará al tribunal que trámite el incidente de liquidación de la condena en costas, conforme a las reglas consagradas en el artículo 366 del CGP.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### FALLA

1. **CONFIRMAR** la Sentencia del Sentencia del 23 de mayo de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas.
2. **Condenar** en costas a la demandada en esta instancia, en el componente de agencia en derecho en 1 SMLMV. En consecuencia, ordenar al Tribunal que dé trámite al respectivo incidente, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

Notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase. La anterior providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.

<sup>8</sup> «Art. 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia en la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: 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.º del artículo 365 del CGP, no se impondrá la condena en costas cuando se declare la nulidad parcial de los actos administrativos demandados».

<sup>9</sup> «Art. 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil».

<sup>10</sup> «Por el cual se adiciona el artículo 5 del acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016 que establece las tarifas de agencias en derechos»



---

Radicado: 17001-23-33-000-2021-00330-01 (30348)  
Demandante: - Fundación Cruzada Social y otros

*(Firmado electrónicamente)*  
**LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO**  
Presidente

*(Firmado electrónicamente)*  
**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**  
Salva voto

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

*(Firmado electrónicamente)*  
**CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ**