

CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL – Requisito de procedibilidad en el medio de control de controversias contractuales y demás asuntos conciliables

En el proceso contencioso-administrativo deben acreditarse una serie de elementos que condicionan no solo su nacimiento válido sino su normal desarrollo y culminación mediante una providencia con carácter de sentencia de fondo o de mérito. Tales aspectos son conocidos como los presupuestos procesales, entendidos por esta Corporación como “las condiciones necesarias para que la relación jurídico procesal nazca válidamente y en consecuencia se pueda decidir sobre el mérito de la cuestión litigiosa”. De allí que surja para el juez el deber de “pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para proferir una decisión de mérito”, y la obligación de efectuar el análisis pertinente, a fin de adoptar el remedio que procesalmente corresponda, aun cuando el asunto se encuentre en estado de dictar sentencia -de única, primera o segunda instancia- y a pesar de que la cuestión no haya sido planteada por las partes en las etapas anteriores.

Conforme a la normativa vigente, por esencia, ostentan esa semblanza: (i) la jurisdicción; (ii) la competencia; (iii) el ejercicio oportuno del derecho de acción (cuando esté sometido a un término específico); (iv) la legitimación de hecho por activa y por pasiva; (v) la demanda en forma; y (vi) el agotamiento de los requisitos de procedibilidad. Estos últimos suponen el cumplimiento de determinadas condiciones antecedentes, que habilitan la activación de la administración de justicia para el trámite de la demanda que se promueva. El CPACA los cataloga, también, como “requisitos previos para demandar”, y somete la presentación de la demanda a su agotamiento en función del conflicto que debe dirimir el contencioso-administrativo.

En lo relevante para el objeto de la discusión en esta instancia, el numeral 1 del artículo 161 ejusdem señala que “en los asuntos que sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales”. En cuanto atañe a la consecuencia que se deriva de la omisión de su agotamiento, el artículo 92 de la Ley 2220 de 2022 señala que “dará lugar al rechazo de plano de la demanda por parte del juez de conocimiento”, lo que emana directamente de su naturaleza previa y condicionante de la intervención del juez en la controversia que se pretende someter a su conocimiento.

[...] La última disposición legal en cita también prescribe que la conciliación será facultativa, entre otros, cuando quien demande sea una entidad pública, pero señala en su parágrafo que “[l]a conciliación será requisito de procedibilidad en los eventos en que ambas partes sean entidades públicas”. La jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido que lo anterior -esto es, la obligatoriedad del trámite de la conciliación cuando demandante y demandado sean organismos estatales-, lejos de suponer una antinomia, se aprecia como una excepción, a su vez, a la excepción, como se sigue: (i) el intento compositivo constituye requisito de procedibilidad, cuando la materia sea conciliable, en los casos previstos por la ley; (ii) ese trámite es potestativo, entre otros, cuando quien demande sea una entidad pública; (iii) sin embargo, cuando ambos extremos procesales compartan esa naturaleza, será obligatorio.

En efecto, la Subsección ha sostenido que, si bien “el artículo 93 de la Ley 2220 de 2022 contempla que el agotamiento de la conciliación extrajudicial como requisito de

procedibilidad es facultativo en los procesos ejecutivos, asimismo en aquellos en que se soliciten medidas cautelares de carácter patrimonial, los relacionados con el medio de control de repetición, o cuando quien demande sea una entidad pública; dicha norma remite al parágrafo del artículo 92 ibidem, para indicar que en el caso en que ambas partes sean entidades públicas, siempre será obligatorio dicho trámite”.

CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL – Requisito de procedibilidad como presupuesto procesal

[...] Por su carácter previo, que funge como condicionante para activar el aparato judicial, este requisito está llamado a ser analizado, en un primer momento, cuando se estudia la admisibilidad de la demanda, y allí mismo se debe evaluar la consecuencia atribuida por el legislador a su inobservancia -el rechazo in limine de aquella-. Sin embargo, el efecto impeditivo que proyecta sobre el inicio o continuación del proceso, lo erige como un presupuesto procesal que impone al operador judicial efectuar su análisis en etapas posteriores -incluso al momento de dictar sentencia-, y abstenerse de decidir de fondo si encuentra que aquella exigencia no fue satisfecha.

En consecuencia, el operador judicial no puede fallar de fondo sin verificar y encontrar el cumplimiento de los presupuestos procesales y, en ese contexto, cuando no se acredita el agotamiento del trámite de la conciliación extrajudicial, el ordenamiento jurídico exige, expresamente, que se rechace de plano la demanda. Si esto último no ocurre, el juez no está habilitado para dictar una sentencia de mérito.

Recapitulando lo hasta aquí expuesto, se tiene, entonces, que: (i) ese trámite compositivo es un requisito de procedibilidad que configura un presupuesto procesal cuando el asunto sea conciliable y se formulen, entre otras, pretensiones de controversias contractuales, y demandante y demandado sean entidades públicas; (ii) de ordinario, el agotamiento del trámite de la conciliación extrajudicial debe ser valorado en la etapa de admisibilidad de la demanda, y su insatisfacción debe conducir a su rechazo in limine, en tanto comporta actuación que habilita la activación de la administración de justicia; y (iii) aunque no se haya rechazado el escrito inicial, la desatención del requisito debe ser declarada oficiosamente ante su constatación, de manera que la conducta posterior de los sujetos procesales o del juez -traducida en silencio- no enerva o sana la consecuencia que se desprende de dicha inobservancia ni habilita a una sentencia de mérito.

AGOTAMIENTO DEL TRÁMITE CONCILIATORIO EXTRAJUDICIAL – Requisitos de procedibilidad – Presupuesto procesal – Ineptitud formal de la demanda – Debido proceso – Límites – Asuntos conciliables – Carga procesal – Incumplimiento de la carga de la prueba – Falta de agotamiento de la conciliación como requisito de procedibilidad – Entidad de carácter público

En cuanto a que el requisito de procedibilidad del trámite conciliatorio constituye, a lo sumo, la excepción previa de ineptitud formal de la demanda, y que el CPACA solo habilita al juez a declarar oficiosamente las de mérito, debe señalarse que el Tribunal no estaba relevado del deber de pronunciarse al respecto en el fallo, en tanto el trámite de la conciliación extrajudicial constituye un requisito de procedibilidad de la demanda y un presupuesto procesal de la sentencia de mérito.

[...] Sin su agotamiento, el juicio (contencioso-administrativo) no puede promoverse, y ello, como previsión de orden público, no se sana por la conducta de las partes.

Respecto de que lo ocurrido constituyó un defecto meramente formal, que no lesionó los derechos de los demandados ni impedía que se expidiera una sentencia de mérito, se insiste en que la conciliación, como requisito de procedibilidad, representa un presupuesto que posibilita la activación de la competencia judicial para conocer de la controversia, y esa consecuencia no se enerva por el silencio de los sujetos procesales. En todo caso, la promoción del proceso sin que se hubiera agotado el procedimiento de la conciliación previa, comportaría -en sí misma- una afectación del debido proceso de la contraparte, al privarla de participar de un trámite compositivo y someterla a un juicio que, en esas condiciones, nunca debió adelantarse.

[...] Por todo lo expuesto, en tanto no está en discusión que el extremo actor acudió a la jurisdicción sin satisfacer el requisito de procedibilidad en comento -como se estableció al inicio de estas consideraciones-, se imponía para el Tribunal a quo abstenerse de pronunciarse de fondo, como efectivamente ocurrió, sin que ninguna de las censuras esgrimidas en la apelación haya podido desvirtuar ese acierto.

En efecto, la Sala constata que el agotamiento del trámite de la conciliación extrajudicial era una carga procesal para este caso, en los términos del párrafo del artículo 92 de la Ley 2220 de 2022, en la medida que: (i) la demanda fue promovida por el Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Manizales, establecimiento público del orden municipal, adscrito al municipio, constituido mediante Acuerdo No. 004 de 1962 y reformado con el Acuerdo No. 1091 de 2021; (ii) como extremo demandado se llamó tanto a la Nación - Ministerio de Comercio, organismo público del nivel nacional, como a la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A. -Fiducoldex, sociedad de economía mixta del mismo orden, en su propia condición y como vocera y administradora del Fondo Nacional del Turismo -Fontur; (iii) la demanda promovida persigue la declaratoria de responsabilidad por el presunto incumplimiento del convenio de cooperación FNT-206-2014, celebrado entre Infi y Fontur, y que se condene por ello a los accionados; de modo que las pretensiones formuladas se enmarcan en una controversia contractual; y (iv) ese asunto es conciliable, según lo dispuesto en los artículos 89 y 90 de la citada Ley 2220 de 2022 y 161 del CPACA.

Al respecto, es preciso señalar que Fontur fue creado por el artículo 42 de la Ley 300 de 1996 (modificado con las Leyes 1450 de 2011, 1558 de 2012 y 2294 de 2023) como un instrumento para el manejo de los recursos provenientes de la contribución parafiscal para la promoción, sostenibilidad y competitividad del turismo.

[...] Por consiguiente, Fontur es un patrimonio autónomo o fondo de naturaleza pública, creado directamente por la ley, que pertenece al sector administrativo de Comercio, Industria y Turismo y administra recursos públicos, sometido -en su régimen- al derecho privado y es administrado -también por mandato expreso de la ley- por Fiducoldex.

[...] si bien la Ley 2220 de 2022 no efectuó un desarrollo expreso del concepto de entidad pública, se debe acudir a lo normado al respecto en el CPACA, que adoptó una concepción amplia de tal noción, orientada no exclusivamente por la forma organizacional del sujeto, su denominación o a la presencia de personería jurídica, sino a la vinculación con el ejercicio de funciones estatales (no necesariamente administrativas). Bajo esa perspectiva, y considerando que Fontur fue creado por disposición legal, se encuentra

adscrito a la política pública de turismo definida por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, administra recursos de naturaleza predominantemente pública y persigue la realización de fines estatales asociados a la promoción y competitividad del sector turístico, se concluye que reviste el carácter de entidad pública.



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A**

Consejero ponente: FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil veintiséis (2026)

Radicación: 17001-23-33-000-2023-00267-01 (74338)
Demandante: Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Manizales
Demandados: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y otro
Referencia: Controversias contractuales

Temas: PRESUPUESTOS PROCESALES – Deben ser analizados de oficio al calificar la demanda y, en todo caso, al dictar sentencia, sin que el silencio, en etapas anteriores, excluya tal imperativo. / AGOTAMIENTO DEL TRÁMITE CONCILIATORIO EXTRAJUDICIAL – Constituye un presupuesto procesal. Por tanto, es posible de ser declarado de oficio en cualquier instancia. Al amparo de la Ley 2220 de 2020, es un requisito de procedibilidad cuando ambas partes sean entidades públicas y la controversia contractual sea conciliable.

1. La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia proferida el 6 de febrero de 2026 por el Tribunal Administrativo de Caldas, Sala Tercera de Decisión, que declaró probada, de oficio, “la excepción de falta de agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial”.

SÍNTESIS DEL CASO

2. El Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Manizales¹ y la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A.², como vocera del patrimonio autónomo Fondo Nacional del Turismo³, celebraron un convenio de cooperación para aunar esfuerzos en la adecuación del centro de ferias de Manizales. El Instituto persigue la declaratoria de responsabilidad solidaria de los demandados por el incumplimiento del acuerdo y que, de forma principal, se les condene al pago de los perjuicios. Subsidiariamente, solicitó que se les ordene a los accionados sufragar el valor necesario para reparar las obras defectuosas. La demandante, aunque no disputó que no satisfizo dicho requisito, cuestionó que en la sentencia de primera instancia se haya acogido de oficio la excepción del no agotamiento del trámite conciliatorio extrajudicial.

ANTECEDENTES

Demanda

3. El 18 de diciembre de 2023⁴, InfiManizales presentó demanda de controversias contractuales (que también denominó de reparación directa) contra la Nación - Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Fiducoldex, elevando las

¹ En lo sucesivo, también, InfiManizales, Infi, el Instituto o la demandante.

² En adelante, igualmente, Fiducoldex o la Fiduciaria.

³ En lo que sigue, asimismo, Fontur, el Fondo o el demandado.

⁴ Índice 001 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.



Radicación: 17001-23-33-000-2023-00267-01 (74338)
Demandante: Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Manizales
Demandados: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y otro
Referencia: Controversias contractuales

siguientes pretensiones (se transcriben con sus propios énfasis y posibles errores)⁵:

“PRIMERA. – Se DECLARE que, la FIDUCIARIA COLOMBIANA DE COMERCIO EXTERIOR S.A., - FIDUCOLDEX, en su condición de vocera y administradora del Patrimonio Autónomo FONTUR, INCUMPLIÓ las obligaciones derivadas del Convenio de Cooperación suscrito por las partes el 27 de agosto de 2.014 y cuyo objeto fue: “AUNAR ESFUERZOS HUMANOS, ADMINISTRATIVOS, FINANCIEROS Y DE ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA ADECUACIÓN DEL CENTRO DE FERIAS DE MANIZALES”.

SEGUNDA. – Se DECLARE que, la FIDUCIARIA COLOMBIANA DE COMERCIO EXTERIOR S.A., - FIDUCOLDEX en su propio nombre y condición, INCUMPLIÓ los deberes fiduciarios que la ley y la jurisprudencia le imponen, incluyendo los que se desprenden del artículo 1.234 del Código de Comercio, artículo 2.5.2.1.1 del Decreto 2.555 de 2.010 y los artículos 2.2.1.2.1 y siguientes del capítulo primero, título segundo de la parte segunda de la Circular Básica Jurídica de la Superintendencia Financiera de Colombia, en la medida en que no acató dichos deberes en la configuración, ejecución y liquidación de la contratación derivada del Convenio FNT – 206 – 2014.

TERCERA. – Se DECLARE que, el Convenio de Cooperación FNT – 206 – 2014, suscrito entre la FIDUCIARIA COLOMBIANA DE COMERCIO EXTERIOR S.A., - FIDUCOLDEX, en su condición de vocera del P.A. FONTUR e INFAMANIZALES, cuyo objeto es: “AUNAR ESFUERZOS HUMANOS, ADMINISTRATIVOS, FINANCIEROS Y DE ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA ADECUACIÓN DEL CENTRO DE FERIAS DE MANIZALES” terminó el 24 de marzo de 2.023.

CUARTA. – Se DECLARE que, dado el incumplimiento en el que incurrió FIDUCIARIA COLOMBIANA DE COMERCIO EXTERIOR S.A., FIDUCOLDEX, en su propio nombre y condición fiduciaria y, en la condición de vocera y administradora del P.A. FONTUR respecto de sus obligaciones derivadas del Convenio FNT – 206 – 2014, cuyo objeto fue: “AUNAR ESFUERZOS HUMANOS, ADMINISTRATIVOS, FINANCIEROS Y DE ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA ADECUACIÓN DEL CENTRO DE FERIAS DE MANIZALES” impidió que INFAMANIZALES diera cumplimiento a la obligación de recibir la obra ejecutada por el contratista de FONTUR dado que estas no fueron ejecutadas dentro de los parámetros técnicos normativa y contractualmente exigibles.

QUINTA. – Se DECLARE la responsabilidad solidaria de La NACIÓN – MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO y la FIDUCIARIA COLOMBIANA DE COMERCIO EXTERIOR S.A., FIDUCOLDEX S.A., personalmente, así como en su condición de vocera y administradora del P.A. FONTUR, respecto de los perjuicios que causó la contratación, ejecución y liquidación de la contratación derivada (contrato de obra e interventoría), así como del Convenio de Cooperación FNT – 206 – 2014 cuyo objeto fue: “AUNAR ESFUERZOS HUMANOS, ADMINISTRATIVOS, FINANCIEROS Y DE ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA ADECUACIÓN DEL CENTRO DE FERIAS DE MANIZALES”, y que corresponde a los daños, perjuicios y mayores costos que implicará la reparación de las obras, objeto de los contratos derivados del mentado convenio de cooperación.

SEXTA. – Que, como consecuencia de las anteriores declaraciones, se CONDENE, en forma solidaria a la NACIÓN – MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO y a la FIDUCIARIA COLOMBIANA DE COMERCIO EXTERIOR S.A., FIDUCOLDEX S.A., personalmente, así como en su condición de vocera y administradora del P.A. FONTUR, al pago de todos los daños y perjuicios, indemnizaciones y compensaciones que resulten probadas dentro del plenario, por razón del incumplimiento del Convenio de Cooperación FNT – 206 – 2014, cuyo objeto fue: “AUNAR ESFUERZOS HUMANOS, ADMINISTRATIVOS, FINANCIEROS Y DE ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA ADECUACIÓN DEL CENTRO DE FERIAS DE MANIZALES”, de acuerdo con los valores actualizados de mercado que cuesten las reparaciones que corresponda hacer para la época del pago.

PRIMERA PRETENSIÓN SUBSIDIARIA A LA SEXTA PRINCIPAL. – Que, como consecuencia de las anteriores declaraciones, se CONDENE, en forma solidaria a la NACIÓN – MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO y a la FIDUCIARIA COLOMBIANA DE COMERCIO EXTERIOR S.A., FIDUCOLDEX S.A., personalmente, así como en su condición de vocera y administradora del P.A. FONTUR, al pago de lo que implicará el valor de las reparaciones que deberán ejecutarse respecto de las obras

⁵ Con escrito del 2 de julio de 2024 se presentó reforma de la demanda (índice 017 del aplicativo SAMAI de primera instancia), la cual fue admitida mediante auto del 10 de septiembre de 2024 (índice 019, *ibidem*). La transcripción que se efectúa corresponde al escrito reformado.



Radicación: 17001-23-33-000-2023-00267-01 (74338)
Demandante: Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Manizales
Demandados: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y otro
Referencia: Controversias contractuales

defectuosas ejecutadas, en virtud de la celebración del Convenio de Cooperación FNT – 206 – 2014, cuyo objeto fue: “AUNAR ESFUERZOS HUMANOS, ADMINISTRATIVOS, FINANCIEROS Y DE ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA ADECUACIÓN DEL CENTRO DE FERIAS DE MANIZALES”, conforme a lo que se acredite en el proceso.

SEGUNDA PRETENSIÓN SUBSIDIARIA A LA SEXTA PRINCIPAL. – Se CONDENE, en forma solidaria a la NACIÓN – MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO y a la FIDUCIARIA COLOMBIANA DE COMERCIO EXTERIOR S.A., FIDUCOLDEX S.A., personalmente, así como en su condición de vocera y administradora del P.A. FONTUR, a realizar, a todo costo, todas las obras, adquisiciones e intervenciones necesarias para subsanar los defectos y daños derivados de la contratación, ejecución y liquidación deficiente de la contratación derivada del Convenio de Cooperación FNT – 206 – 2014, cuyo objeto fue “AUNAR ESFUERZOS HUMANOS, ADMINISTRATIVOS, FINANCIEROS Y DE ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA ADECUACIÓN DEL CENTRO DE FERIAS DE MANIZALES”.

SÉPTIMA. – Que se LIQUIDE JUDICIALMENTE el Convenio de Cooperación FNT –206 – 2014, cuyo objeto fue: “AUNAR ESFUERZOS HUMANOS, ADMINISTRATIVOS, FINANCIEROS Y DE ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA ADECUACIÓN DEL CENTRO DE FERIAS DE MANIZALES” y que, dentro de dicha liquidación judicial se incluya el reconocimiento económico de los sobrecostos y perjuicios de todo orden sufridos por INFIMANIZALES con ocasión de la celebración, ejecución y terminación de dicha relación contractual, así como del objeto pactado, de conformidad con las pretensiones que anteceden.

OCTAVA. – Que se CONDENE a FIDUCOLDEX al pago de las costas del proceso y las agencias en derecho en la cantidad que determine el despacho.

NOVENA. – Que se ordene dar cumplimiento a la sentencia, en los términos del artículo 192 y siguientes de la Ley 1.437 de 2.011”.

4. Como fundamentos fácticos de la demanda se narraron, en síntesis, los siguientes:
5. El 8 de julio de 2014, Fontur aprobó⁶ el proyecto n° FNT-111-2014 presentado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo⁷, que tenía por finalidad la adecuación de las instalaciones del Centro de Ferias de Manizales.
6. El 27 de agosto siguiente, Fiducoldex (como vocera de Fontur) y el Instituto suscribieron el convenio de cooperación FNT-206-2014, cuyo objeto consistió en “*aunar esfuerzos humanos, administrativos, financieros y de asistencia técnica para la adecuación del Centro de Ferias de Manizales*”. En dicho acuerdo de voluntades se estipuló un plazo inicial de ejecución de 16 meses, contados a partir de la firma del acta de inicio -*que data del 19 de septiembre de 2014-*, con un valor de \$8.368’663.072, de los cuales \$370’272.000 debían ser aportados por Infi.
7. El pacto fue objeto de 8 modificatorios y 3 suspensiones, por razón de los cuales el término para satisfacer las prestaciones se prolongó hasta el 24 de marzo de 2023, sin que, a la radicación de la demanda, se hubiese practicado su liquidación.
8. En desarrollo del convenio, Fontur celebró con el Consorcio Constructores Manizales⁸ un contrato para llevar a cabo las obras de adecuación del Centro de

⁶ Así fue afirmado en el relato fáctico que se hizo en la demanda.

⁷ En lo que sigue, el Ministerio, Mincomercio o el ente ministerial.

⁸ Integrado por BCS Ingeniería, Proyectos S.A.S. y Construcciones Acústicas S.A.S. En adelante, también, el contratista de obra o el consorcio constructor.



Radicación: 17001-23-33-000-2023-00267-01 (74338)
Demandante: Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Manizales
Demandados: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y otro
Referencia: Controversias contractuales

Ferias de Manizales; y, para su vigilancia y seguimiento, perfeccionó un acuerdo de interventoría con el Consorcio Interobras 2015⁹.

9. El Consorcio Constructores Manizales efectuó advertencias al Fondo, relacionadas con deficiencias en los diseños¹⁰, y solicitó no iniciar la ejecución hasta tanto fueran subsanadas, petición que fue desatendida.
10. Durante la ejecución de la construcción, InfiManizales advirtió la existencia de graves falencias en la calidad de la edificación y la necesidad de que Fontur iniciara las acciones correspondientes frente al contratista de obra. Tras ello, el Fondo declaró el incumplimiento de los contratos de obra y de interventoría, este último por no haber advertido las fallas presentadas en la ejecución de los trabajos contratados.
11. El 6 de octubre de 2017, el consorcio constructor y la interventoría suscribieron el acta de recibo, en la que consignaron que aquél había realizado la corrección de las falencias detectadas, circunstancia que fue contraria a la realidad.
12. Infi presentó queja ante la Contraloría General de la República –Gerencia Departamental Colegiada de Caldas, por presuntas incidencias fiscales ocurridas durante la ejecución del negocio derivado.
13. El 24 de enero de 2022, Fontur contrató los servicios de una firma consultora para realizar un peritaje sobre las obras, cuyos resultados coincidieron con lo denunciado por la demandante en su momento. No obstante, los contratos de obra e interventoría fueron liquidados y los contratistas declarados a paz y salvo.
14. Las anteriores irregularidades, causantes de incumplimiento al convenio -ante la ausencia de subsanación de la deficiencia de los trabajos-, han impedido a InfiManizales recibir formal y definitivamente los trabajos ejecutados, y adelantar consecuentemente la liquidación de dicho acuerdo de voluntades.
15. Como fundamento de derecho, la demandante invocó lo dispuesto en los artículos 1602, 1603, 1604, 1606, 1610, 2053, 2056 y 2059 del Código Civil; 822, 864, 870, 871 y 1234 del Código de Comercio; 2.5.2.1.1 del Decreto 2555 de 2010; y la Circular Básica C.E. 029 de 2014 de la Superintendencia Financiera.

Contestaciones de la demanda

Del Mincomercio

16. El Ministerio se opuso a las pretensiones y propuso como medios exceptivos los de “falta de legitimación en la causa por pasiva” y “ausencia de prueba del daño”, argumentando que no hizo parte del convenio sobre el que la demandante edifica su reclamo judicial, no adquirió obligaciones en el marco de ese acuerdo de voluntades y, en todo caso, el extremo activo no aportó pruebas que acrediten los daños que alega¹¹.

⁹ Conformado por DS Concretos S.A.S. y Arquitectura Liviana S.A.S. En lo sucesivo, igualmente, el consorcio interventor, la interventoría o Interobras.

¹⁰ La demanda no especificó cuáles.

¹¹ Índice 036 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.



Radicación:	17001-23-33-000-2023-00267-01 (74338)
Demandante:	Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Manizales
Demandados:	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y otro
Referencia:	Controversias contractuales

De Fiducoldex

17. La Fiduciaria, vocera y administradora de Fontur, se resistió al *petitum*, planteando como excepciones las que denominó “*contrato no cumplido, incumplimientos en que incurrió Infi-Manizales en el marco de la ejecución del convenio de cooperación FNT-206-2014*”; “*falta de prueba de los perjuicios causados al demandante por parte del demandado - objeción del juramento estimatorio*”; “*culpa exclusiva del demandante*” y “*falta del nexo causal entre la conducta desplagada (sic) por el demandado y lo alegado por el demandante*”¹². Como sustento, expuso que: (i) Infi solicitó expresamente la contratación de obras no previstas en los planos y diseños originales, que afectaron el presupuesto del negocio derivado, atentando contra el principio de planeación y poniendo en evidencia su negligencia frente a los compromisos adquiridos como entidad proponente del proyecto; (ii) la verificación de la calidad de la obra era una obligación compartida por los extremos del convenio y la corrección o completitud de la información técnica suministrada a Fontur era responsabilidad de la aquí demandante; (iii) las pruebas aportadas con la contestación desvirtúan el monto de los perjuicios reclamados; y (iv) no existe vínculo causal entre la conducta de la Fiduciaria -quien se sujetó a lo pactado- y lo alegado por la accionante.

Sentencia de primera instancia

18. El 6 de febrero de 2026, el Tribunal Administrativo de Caldas dictó fallo en el que declaró probada de oficio la “*excepción de falta de agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial*”, con fundamento en que: (i) dicho trámite es un presupuesto obligatorio para acudir a la jurisdicción cuando ambas partes son entidades públicas, conforme al artículo 93 de la Ley 2220 de 2022; (ii) en el caso concreto, tanto demandante como demandados comparten esa naturaleza; (iii) la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que aquella disposición no supone una antinomia respecto de lo dispuesto en los artículos 161 del Código de Procedimiento Administrativo y lo Contencioso Administrativo (CPACA) y 613 del Código General del Proceso (CGP), sino un evento en el que se otorgó un carácter obligatorio a la conciliación extrajudicial cuando ambas partes son entidades públicas; y (iv) por lo tanto, InfiManizales tenía la “*obligación*” de agotar ese requisito, y como no acreditó su satisfacción, se imponía declarar de oficio la excepción correspondiente, conforme al artículo 187 del CPACA¹³. Señaló que dicha omisión “*impide un pronunciamiento de fondo respecto a las pretensiones*”.

Recurso de apelación

19. La demandante impugnó la sentencia para solicitar su revocatoria y la definición del fondo del litigio, argumentando que, con la declaratoria oficiosa de la “*excepción de falta de agotamiento del requisito de procedibilidad*”, se incurrió en los siguientes yerros:

¹² Índice 038 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.

¹³ Índice 105 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.



Radicación: 17001-23-33-000-2023-00267-01 (74338)
Demandante: Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Manizales
Demandados: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y otro
Referencia: Controversias contractuales

20. Se soportó en referencias jurisprudenciales que no son aplicables al caso concreto.
21. Supuso el incumplimiento de los deberes constitucionales y legales del *a quo* y una desatención a normas perentorias que le exigían procurar el acceso a la administración de justicia y la efectividad de los derechos sustanciales, pues el ordenamiento jurídico procesal proscribe la posibilidad de que se dicten decisiones inhibitorias.
22. Comportó una decisión ilegal, pues la falta de agotamiento del requisito de procedibilidad se erige, a lo sumo, como una excepción previa que debía ser forzosamente planteada por la demandada con su contestación o en el recurso de reposición contra el auto admisorio, lo que no ocurrió.
23. Se adoptó sin tener en cuenta que, si bien esa circunstancia encuadra en lo previsto en el numeral 5 del artículo 100 del CGP (por ineptitud formal de la demanda), las hipótesis allí previstas *“no son verdaderas excepciones, sino simples mecanismos de saneamiento del proceso para evitar que, a futuro, en el proceso se produzcan nulidades procesales”*. En consecuencia, cuando el artículo 187 del CPACA señala que en la sentencia se decidirá sobre las excepciones propuestas y cualquiera otra que el fallador encuentre probada, debe entenderse que tal disposición se refiere exclusivamente a las de mérito, por lo que la base del Tribunal para su decisión fue errónea.
24. Pasó por alto que la ausencia de proposición del no agotamiento del requisito de procedibilidad, como medio exceptivo previo, supuso la corrección de tal incidencia procesal, lo que impedía al *a quo* pronunciarse al respecto en el fallo, *“en virtud del principio de saneamiento y del principio de preclusión y eventualidad”*.
25. Constituyó una violación del principio *“venire contra factum proprium non valet”* (sic), en tanto el auto admisorio de la demanda, que entendió cumplidos todos los requisitos legales de aquella, no fue impugnado y quedó en firme, lo que *“inhibía la posibilidad de declarar probada una supuesta excepción previa -no alegada por nadie”*.
26. No tuvo en cuenta que el defecto formal en cuestión no vulneró los derechos del demandado ni impedía la adopción de una decisión de fondo¹⁴.

Trámite relevante en segunda instancia

27. El recurso fue admitido mediante auto del 2 de julio de 2026¹⁵.
28. Fiducoldex se pronunció frente a la apelación y solicitó que sea desestimada, señalando que la conciliación extrajudicial comporta un requisito obligatorio cuya inobservancia impedía el *“avance válido”* del proceso. Añadió que aquella circunstancia no debía tratarse necesariamente como excepción previa, sino

¹⁴ Índice 108 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.

¹⁵ Índice 003 del aplicativo SAMAI, en segunda instancia.



Radicación: 17001-23-33-000-2023-00267-01 (74338)
Demandante: Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Manizales
Demandados: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y otro
Referencia: Controversias contractuales

como presupuesto procesal verificable de oficio, lo que respalda la decisión adoptada por el *a quo*¹⁶.

29. Los demás sujetos procesales y el Ministerio Público guardaron silencio.

CONSIDERACIONES

30. Como la Subsección no advierte la configuración de causal de nulidad alguna que invalide lo actuado, resolverá la apelación presentada contra el fallo de primer grado.

Objeto del recurso y problema jurídico para desatarlo

31. A la Sala le corresponde pronunciarse sobre los reparos específicos presentados frente la sentencia de primera instancia, los cuales -por regla- establecen la competencia del *ad quem* para definir la disputa concreta, salvo las situaciones que se deben auscultar de manera oficiosa, en virtud de lo establecido en el artículo 328 del CGP¹⁷.

32. Como se recuerda, en el fallo cuestionado se declaró probada la “*excepción de falta de agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial*”. En este punto, es necesario destacar que el recurrente no contravirtió la falta de satisfacción de ese trámite¹⁸, sino que *-reconociendo la omisión-* sustentó los reproches en aspectos conceptuales de las excepciones previas y la potestad del juez de tenerlas por acreditadas de oficio en la sentencia. En efecto, desde la demanda afirmó: “*De acuerdo con el parágrafo segundo del artículo 67 de la Ley 2.220 de 2.022, por ser el demandante una entidad pública, no es exigible agotar el requisito de procedibilidad para ejercer la acción correspondiente*”¹⁹. Y, en la apelación, señaló que: “*...entendiendo que la postura jurídica que aquí se expone no apunta a desconocer el efecto jurídico que se deriva de una norma imperativa que dispuso el cumplimiento de un requisito para presentar una demanda -lo cual existe y se debe cumplir- tampoco puede negarse el efecto de saneamiento que impone la misma ley, respecto de una situación en la cual, el juez -en su condición de director e instructor del proceso- debió oportunamente prevenir, cuando la demandada omite formular, en forma oportuna, la excepción previa*”²⁰.

33. Así, según lo expuesto, los cuestionamientos concretos se condensan en que:
(i) los pronunciamientos judiciales invocados por el *a quo* como sustento de su

¹⁶ Ibid., índice n° 009.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 6 de abril de 2018, expediente 46.005, C.P. Danilo Rojas Betancourth. En esta providencia, se indicó: “*si se apela un aspecto global de la sentencia, el juez adquiere competencia para revisar todos los asuntos que hacen parte de ese aspecto más general (...) desde luego, sin perjuicio de la potestad que tiene el juzgador de pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para proferir una decisión de mérito, tales como la caducidad, la falta de legitimación en la causa y la indebida escogencia de la acción, aunque no hubieran sido propuestos por el apelante como fundamentos de su inconformidad con la providencia censurada*”.

¹⁸ Además, revisado el expediente, la Sala no encuentra constancia sobre el agotamiento de la conciliación extrajudicial por parte del Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Manizales, con ocasión del convenio de cooperación FNT-206-2014 celebrado entre aquél y el Fondo Nacional del Turismo.

¹⁹ Índice 001 del aplicativo SAMAI, en primera instancia. De la demanda reformada: “*Conforme al PARÁGRAFO SEGUNDO del artículo 67 de la Ley 2.220 de 2.022, por ser el demandante una entidad pública, no es exigible agotar el requisito de procedibilidad para ejercer la acción correspondiente*” (Ibid., índice 017)

²⁰ Ibid., índice 108.



Radicación: 17001-23-33-000-2023-00267-01 (74338)
Demandante: Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Manizales
Demandados: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y otro
Referencia: Controversias contractuales

decisión son impertinentes; (ii) la expedición de sentencias inhibitorias está proscrita en el ordenamiento jurídico adjetivo; (iii) la parte demandada no esgrimió, mediante excepción, la falta de agotamiento de la conciliación extrajudicial, y en tanto el *a quo* admitió la demanda (sin recursos del extremo pasivo), aquella vicisitud procesal fue saneada y no podía ser declarada en el fallo; (iv) el requisito de procedibilidad constituye, a lo sumo, un medio exceptivo previo, y su ausencia no podía declararse de oficio; y (v) la omisión de su parte constituyó un defecto formal que no lesionó los derechos de los demandados ni impedía que se expidiera una sentencia de mérito.

34. Con lo anterior, para la resolución del recurso, se definirá si el Tribunal de primera instancia erró al abstenerse de decidir de fondo la controversia debido a la falta de agotamiento del trámite de la conciliación extrajudicial. Para el efecto, por metodología, la Sala: (i) efectuará algunas precisiones *-en función de aquella exigencia-* relacionadas con los presupuestos procesales y los requisitos de procedibilidad, necesarios para soportar una actuación judicial de conocimiento o declarativa y dictar, en ella, sentencia de mérito, así como sobre la noción y clasificación de los medios exceptivos y los deberes oficiosos que le asisten al juzgador para acogerlos; y (ii) con esa plataforma, responderá a los reparos puntuales contenidos en la apelación.

Presupuestos procesales, requisitos de procedibilidad y excepciones, en clave del trámite de la conciliación extrajudicial

35. En el proceso contencioso-administrativo deben acreditarse una serie de elementos que condicionan no solo su nacimiento válido sino su normal desarrollo y culminación mediante una providencia con carácter de sentencia de fondo o de mérito²¹. Tales aspectos son conocidos como los presupuestos procesales, entendidos por esta Corporación como *“las condiciones necesarias para que la relación jurídico procesal nazca válidamente y en consecuencia se pueda decidir sobre el mérito de la cuestión litigiosa”*²². De allí que surja para el juez el deber de *“pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para proferir una decisión de mérito”*²³, y la obligación de efectuar el análisis pertinente, a fin de adoptar el remedio que procesalmente corresponda²⁴, aun cuando el asunto se encuentre en estado de dictar sentencia *-de única, primera o segunda instancia-* y a pesar de que la cuestión no haya sido planteada por las partes en las etapas anteriores.

²¹ Vid. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 26 de mayo de 2011, exp. 1996-11460-01, C.P. María Claudia Rojas Lasso. Asimismo, en criterio de la doctrina, *“para la formación válida de la relación jurídico procesal se requiere, además de la solicitud del particular o de la entidad pública demandante, que se cumplan ciertos requisitos indispensables para que tal demanda sea atendida por el juez y le imponga a este la obligación de iniciar el proceso. Estos requisitos son conocidos como los presupuestos procesales. (...) Por tanto, se trata de supuestos previos al juicio, requisitos sin los cuales el proceso no puede existir o tener validez formal, y deben, por ello, concurrir en el momento de formularse la demanda, a fin de que el juez pueda admitirla e iniciar el proceso; o de requisitos para que el proceso pueda ser adelantado normalmente, una vez que es iniciado”*. Devis Echandía, Hernando, *Nociones Generales de Derecho Procesal Civil*, Temis, Segunda Edición, Bogotá, 2009, p. 373.

²² Sección Tercera, Sentencia del 28 de marzo de 2012 (exp. 22168), C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

²³ Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 6 de abril de 2018, expediente 46005, C.P. Danilo Rojas Betancourth, previamente citada.

²⁴ Así lo ha sostenido de forma pacífica y reiterada la Subsección, entre otras, en sentencias del: (i) 30 de agosto de 2024, exp. 70771; (ii) 1° de septiembre de 2025, exp. 72801; (iii) 1° de septiembre de 2025, exp. 70814; (iv) 3 de diciembre de 2025, exp. 73188 (C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez).



Radicación: 17001-23-33-000-2023-00267-01 (74338)
Demandante: Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Manizales
Demandados: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y otro
Referencia: Controversias contractuales

36. Conforme a la normativa vigente, por esencia, ostentan esa semblanza: (i) la jurisdicción; (ii) la competencia²⁵; (iii) el ejercicio oportuno del derecho de acción (cuando esté sometido a un término específico); (iv) la legitimación de hecho por activa y por pasiva; (v) la demanda en forma²⁶; y (vi) el agotamiento de los requisitos de procedibilidad. Estos últimos suponen el cumplimiento de determinadas condiciones antecedentes, que habilitan la activación de la administración de justicia para el trámite de la demanda que se promueva. El CPACA los cataloga, también, como “*requisitos previos para demandar*”, y somete la presentación de la demanda a su agotamiento en función del conflicto que debe dirimir el contencioso-administrativo²⁷.

37. En lo relevante para el objeto de la discusión en esta instancia, el numeral 1 del artículo 161 *ejusdem*²⁸ señala que “*en los asuntos que sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales*”. En cuanto atañe a la consecuencia que se deriva de la omisión de su agotamiento, el artículo 92 de la Ley 2220 de 2022²⁹ señala que “*dará lugar al rechazo de plano de la demanda por parte del juez de conocimiento*” (énfasis añadido), lo que emana directamente de su naturaleza previa y condicionante de la intervención del juez en la controversia que se pretende someter a su conocimiento. Así lo ha reconocido esta Corporación al señalar:

“[E]l agotamiento de la conciliación extrajudicial es un presupuesto procesal que habilita el conocimiento de una controversia por el juez contencioso administrativo una vez se radica la demanda y sin el cual no es posible resolver de fondo la controversia, ya que el legislador quiso que para que procediera el escrito inicial primero se agotara ese trámite previo”³⁰.

38. La última disposición legal en cita también prescribe que la conciliación será facultativa, entre otros, cuando quien demande sea una entidad pública³¹, pero señala en su párrafo que “[l]a conciliación será requisito de procedibilidad en los eventos en que ambas partes sean entidades públicas”. La jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido que lo anterior -esto es, la obligatoriedad del

²⁵ Especialmente, por los factores subjetivo y funcional, en tanto frente a los demás puede prorrogarse, en los términos del artículo 16 del CGP: “La falta de competencia por factores distintos del subjetivo o funcional es prorrogable cuando no se reclame en tiempo, y el juez seguirá conociendo del proceso. Cuando se alegue oportunamente lo actuado conservará validez y el proceso se remitirá al juez competente”.

²⁶ Al amparo del contenido del artículo 162 del CPACA. Por ejemplo, cuando se impugna un acto administrativo, la relación de las normas violadas y la explicación del concepto de la violación.

²⁷ (i) Agotar el trámite de la conciliación extrajudicial, cuando, por regla, se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, y el asunto sea conciliable; (ii) haberse ejercido y decidido los recursos que, de acuerdo con la ley, fueren “obligatorios”, cuando se persiga la nulidad de un acto administrativo particular; (iii) constituir en renuencia a la demandada, cuando se pretenda el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo; (iv) efectuar la reclamación previa, en los casos de protección de derechos e intereses colectivos; y (v) acreditar el pago, cuando el Estado busque recuperar lo erogado por una condena o conciliación.

²⁸ Con la modificación introducida por el artículo 34 de la Ley 2080 de 2021.

²⁹ “Por medio de la cual se expide el estatuto de conciliación y se dictan otras disposiciones”, aplicable al caso, pues la demanda (del 18 de diciembre de 2023) fue promovida cuando dicha norma ya había entrado en vigor (lo que ocurrió el 30 de diciembre de 2022).

³⁰ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia complementaria del 24 de enero de 2023, exp. 62831, C.P. Nicolás Yepes Corrales; reiterada por la misma Subsección en sentencia del 11 de diciembre de 2024, exp. 63994. En esa misma línea, la Subsección A ha señalado que el agotamiento de la conciliación como requisito de procedibilidad (i) no es equiparable a una excepción previa, en la medida en que tales medios son taxativos y el legislador no le dio ese alcance (sentencia del 25 de octubre de 2019, exp. 11001-03-15-000-2019-03925-00 (AC), C.P. Marta Nubia Velásquez Rico); y (ii) no se entiende inmersa en la hipótesis de ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales, pues estos aluden al contenido del libelo introductorio y no a la satisfacción de los presupuestos procesales (auto del 20 de septiembre de 2017, exp. 58570, de la misma ponente).

³¹ En concordancia con los artículos 161.1 del CPACA, 613 del CGP y 93 de la misma Ley 2220 de 2022.



Radicación: 17001-23-33-000-2023-00267-01 (74338)
Demandante: Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Manizales
Demandados: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y otro
Referencia: Controversias contractuales

trámite de la conciliación cuando demandante y demandado sean organismos estatales-, lejos de suponer una antinomia, se aprecia como una excepción, a su vez, a la excepción, como se sigue: (i) el intento compositivo constituye requisito de procedibilidad, cuando la materia sea conciliable³², en los casos previstos por la ley; (ii) ese trámite es potestativo, entre otros³³, cuando quien demande sea una entidad pública; (iii) sin embargo, cuando ambos extremos procesales compartan esa naturaleza, será obligatorio.

39. En efecto, la Subsección ha sostenido que, si bien *“el artículo 93 de la Ley 2220 de 2022 contempla que el agotamiento de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad es facultativo en los procesos ejecutivos, asimismo en aquellos en que se soliciten medidas cautelares de carácter patrimonial, los relacionados con el medio de control de repetición, o cuando quien demande sea una entidad pública; (...) dicha norma remite al párrafo del artículo 92 ibidem, para indicar que en el caso en que ambas partes sean entidades públicas, siempre será obligatorio dicho trámite”*³⁴.

40. En esa misma línea se ha orientado la Sección Segunda, al precisar³⁵:

“Por consiguiente, aunque los artículos 161 (numeral 1) del CPACA y 613 del CGP son coincidentes en establecer que la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en asuntos contencioso-administrativos será facultativa cuando la parte demandante sea una entidad pública (reiterado en el inciso 1.º del artículo 93 de la Ley 2220), el precepto contenido en el párrafo del artículo 92 de la Ley 2220 de 2022 no resulta contradictorio, como lo afirma el apelante en su recurso, puesto que el legislador establece una nueva excepción a la mencionada regla, en cuanto a que el carácter facultativo de ese requisito en el marco del mencionado supuesto fáctico dejará de serlo si la parte demandada también es una entidad estatal”.

41. Por su carácter previo, que funge como condicionante para activar el aparato judicial, este requisito está llamado a ser analizado, en un primer momento, cuando se estudia la admisibilidad de la demanda, y allí mismo se debe evaluar la consecuencia atribuida por el legislador a su inobservancia *-el rechazo in limine de aquella-*. Sin embargo, el efecto impeditivo que proyecta sobre el inicio o continuación del proceso, lo erige como un presupuesto procesal que impone al operador judicial efectuar su análisis en etapas posteriores *-incluso al*

³² El artículo 90 de la Ley 2220 de 2022 dispone: “No son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo: 1. Los que versen sobre conflictos de carácter tributario. 2. Aquellos que deban ventilarse a través de los procesos ejecutivos de los contratos estatales. 3. En los que haya caducado la acción. 4. Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, y aún procedan recursos en el procedimiento administrativo o este no estuviere debidamente agotado. 5. Cuando la Administración cuente con elementos de juicio para considerar que el lado administrativo ocurrió por medios fraudulentos”.

³³ Artículo 161.1 del CPACA: “(...) El requisito de procedibilidad será facultativo en los asuntos laborales, pensionales, en los procesos ejecutivos diferentes a los regulados en la Ley 1551 de 2012, en los procesos en que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial, en relación con el medio de control de repetición o cuando quien demande sea una entidad pública. En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida (...)”. A su vez, el artículo 93 de la Ley 2220 de 2022 indica: “Será facultativo agotar la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa, en los procesos ejecutivos diferentes a los regulados en la Ley 1551 de 2012, o la norma que la modifique o sustituya, en los procesos en que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial, en relación con el medio de control de repetición o cuando quien demande sea una entidad pública, salvo cuando sea obligatorio de acuerdo con el párrafo del artículo 92 de la presente ley. En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida en la ley. El trámite de la conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos no será necesario para efectos de acudir ante tribunales arbitrales encargados de resolver controversias derivadas de contratos estatales”.

³⁴ Auto del 24 de octubre de 2025, exp. 73304, C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez.

³⁵ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, auto del 20 de noviembre de 2025, exp. 2783-2025, C.P. Elizabeth Becerra Cornejo.



Radicación: 17001-23-33-000-2023-00267-01 (74338)
Demandante: Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Manizales
Demandados: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y otro
Referencia: Controversias contractuales

momento de dictar sentencia-, y abstenerse de decidir de fondo si encuentra que aquella exigencia no fue satisfecha.

42. En consecuencia, el operador judicial no puede fallar de fondo sin verificar y encontrar el cumplimiento de los presupuestos procesales y, en ese contexto, cuando no se acredita el I agotamiento del trámite de la conciliación extrajudicial, el ordenamiento jurídico exige, expresamente, que se rechace de plano la demanda. Si esto último no ocurre, el juez no está habilitado para dictar una sentencia de mérito.
43. Recapitulando lo hasta aquí expuesto, se tiene, entonces, que: (i) ese trámite compositivo es un requisito de procedibilidad que configura un presupuesto procesal cuando el asunto sea conciliable y se formulen, entre otras, pretensiones de controversias contractuales, y demandante y demandado sean entidades públicas; (ii) de ordinario, el agotamiento del trámite de la conciliación extrajudicial debe ser valorado en la etapa de admisibilidad de la demanda, y su insatisfacción debe conducir a su rechazo *in limine*, en tanto comporta actuación que habilita la activación de la administración de justicia; y (iii) aunque no se haya rechazado el escrito inicial, la desatención del requisito debe ser declarada oficiosamente ante su constatación, de manera que la conducta posterior de los sujetos procesales o del juez *-traducida en silencio-* no enerva o sana la consecuencia que se desprende de dicha inobservancia ni habilita a una sentencia de mérito.

Definición concreta sobre los cargos de la apelación

44. Con fundamento en lo que se viene de razonar, la Sala responderá cada uno de los cuestionamientos contenidos en el recurso, a fin de establecer si los mismos deben salir adelante, o si hay lugar a desestimarlos y a confirmar el fallo impugnado³⁶.
45. En cuanto a que el requisito de procedibilidad del trámite conciliatorio constituye, a lo sumo, la excepción previa de ineptitud formal de la demanda, y que el CPACA solo habilita al juez a declarar oficiosamente las de mérito, debe señalarse que el Tribunal no estaba relevado del deber de pronunciarse al respecto en el fallo, en tanto el trámite de la conciliación extrajudicial constituye un requisito de procedibilidad de la demanda y un presupuesto procesal de la sentencia de mérito.
46. Ahora, en punto del argumento según el cual, para el momento del fallo, la irregularidad advertida ya se encontraba “saneada”, debe refutarse que la falta de agotamiento del requisito de procedibilidad no constituye una causal de nulidad procesal que sea susceptible de dicha validación *-lo que la misma impugnante reconoció-*, toda vez que la conciliación extrajudicial es un trámite extrínseco que debió haberse agotado *antes* de que el actor buscara acudir a la jurisdicción (se insiste, el ordenamiento somete la presentación de la demanda a ello), y no un vicio originado dentro de la causa judicial que pueda entenderse subsanado por el silencio de las partes, y que, por ende, pudiera dejar de ser

³⁶ Por metodología, se abordarán en orden diverso al planteado en el recurso, a fin de otorgar cohesión a la decisión de los argumentos.



Radicación: 17001-23-33-000-2023-00267-01 (74338)
Demandante: Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Manizales
Demandados: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y otro
Referencia: Controversias contractuales

analizado nuevamente por el fallador al momento de emitir sentencia. El principio de preclusión invocado por el apelante no es, entonces, aplicable a esta materia, dado que el cumplimiento de esa exigencia condiciona el inicio del proceso, y su exigibilidad no puede obviarse por el hecho de que haya sido pasada por alto en la calificación de la demanda, o porque el auto admisorio no haya sido objeto de recursos por los sujetos interesados.

47. Por tal motivo, tampoco es de recibo la alegación en torno a la supuesta violación del principio *“venire contra factum proprium non valet”*, toda vez que la exigencia analizada es de orden público e inderogable por los sujetos procesales, de forma que *-según se ha insistido-* debe ser verificada de oficio por el fallador incluso en etapas posteriores del proceso. Con ello, el no haber advertido esta irregularidad desde una etapa temprana no eximía de su exigibilidad en el fallo que pusiera fin a la respectiva instancia, como ocurrió en este caso.
48. Frente al argumento de que el no agotamiento del requisito de procedibilidad fue saneado porque el *a quo* admitió la demanda y los accionados no recurrieron tal decisión ni formularon la excepción correspondiente, debe recalcarse que el legislador otorgó al trámite conciliatorio extrajudicial un carácter (i) obligatorio *-cuando ambas partes sean entidades públicas, se formulen pretensiones de controversias contractuales y el asunto sea pasible de dicho arreglo-*, (ii) previo a la activación de la administración de justicia y (iii) perentorio, en tanto su inobservancia deriva en el rechazo de plano de la demanda o impide la continuación del proceso, cuando se detecta en fase posterior al estudio de admisibilidad *-por ejemplo, mediante la revocatoria del auto admisorio de la demanda, ante el recurso incoado, o a través de un fallo inhibitorio-*. Sin su agotamiento, el juicio (contencioso-administrativo) no puede promoverse, y ello, como previsión de orden público, no se sana por la conducta de las partes.
49. Respecto de que lo ocurrido constituyó un defecto meramente formal, que no lesionó los derechos de los demandados ni impedía que se expidiera una sentencia de mérito, se insiste en que la conciliación, como requisito de procedibilidad, representa un presupuesto que posibilita la activación de la competencia judicial para conocer de la controversia, y esa consecuencia no se enerva por el silencio de los sujetos procesales. En todo caso, la promoción del proceso sin que se hubiera agotado el procedimiento de la conciliación previa, comportaría *-en sí misma-* una afectación del debido proceso de la contraparte, al privarla de participar de un trámite compositivo y someterla a un juicio que, en esas condiciones, nunca debió adelantarse.
50. A propósito de la supuesta proscripción de sentencias inhibitorias, ha de precisarse que el ordenamiento jurídico exige, expresamente, que *-en la primera instancia-* se rechace de plano la demanda que no haya estado precedida del agotamiento del trámite conciliatorio extrajudicial, y que se declare toda excepción que se encuentre probada, aun oficiosamente, de modo que, si la cuestión de que se trate impide que se emita un fallo de fondo, así debe ser dispuesto por el juez de la causa, incluso con una decisión inhibitoria. Sobre el particular, la Corporación ha señalado que, aunque las disposiciones legales de



Radicación: 17001-23-33-000-2023-00267-01 (74338)
Demandante: Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Manizales
Demandados: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y otro
Referencia: Controversias contractuales

orden procesal³⁷ señalan que el juez tiene “*el deber de adoptar las medidas procesales respectivas para evitar que se dicten sentencias inhibitorias, no excluyen en forma alguna que se dicten ese tipo de decisiones, las cuales deberán proferirse si a pesar de haberse agotado tales medios no existen los presupuestos necesarios para proferir una decisión de mérito*”³⁸. Por consiguiente, se procura evitar que el juez se inhiba de resolver de fondo sobre el derecho sustantivo que se somete a su conocimiento y, para el efecto, le concede herramientas que apuntan a remediar las incidencias procesales que lo impiden (como el rechazo de la demanda); pero, aquel axioma no tiene un carácter absoluto, pues, ante el fracaso de esas medidas, adoptar un fallo inhibitorio es jurídicamente forzoso ante la carencia del presupuesto procesal.

51. Ligado a lo expuesto, no de otra forma es posible hacer exigible este requisito que, según se ha reiterado, es uno de aquellos a los que se somete la presentación de la demanda (art. 161 del CPACA), lo cual es una condición³⁹ que el legislador ha impuesto frente al derecho al acceso efectivo a la administración de justicia (invocado como desconocido por la apelante), y que responde a fines constitucionalmente legítimos⁴⁰. A lo anterior, debe agregarse que el propio artículo 103 del CPACA, esgrimido también por la recurrente, prevé que: “*Quien acuda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en cumplimiento del deber constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia, estará en la obligación de cumplir con las cargas procesales y probatorias previstas en este Código*”, entre las que se encuentra la promoción del mecanismo autocompositivo de marras.

52. La apelante también argumentó que los pronunciamientos judiciales invocados por el *a quo* como sustento de su decisión no guardan relación con lo ocurrido. Sobre ello, la Sala observa que el Tribunal trajo a colación tres providencias de esta Colegiatura⁴¹, que versan, en su orden, sobre: (i) el carácter imperativo de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad, cuando ambas partes son entidades públicas; (ii) la posibilidad que le asiste al fallador de analizar oficiosamente la satisfacción del requisito de procedibilidad de la conciliación en segunda instancia; y (iii) el deber oficioso de pronunciarse frente al agotamiento de ese presupuesto. Esos pronunciamientos son coincidentes con lo que se ha expuesto en esta sentencia, y guardan consonancia con el

³⁷ En la actualidad, por ejemplo, el art. 180.5 del CPACA, según el cual, en la audiencia inicial, “[e]l juez deberá decidir, de oficio o a petición de parte, sobre los vicios que se hayan presentado y adoptará las medidas de saneamiento necesarias para evitar sentencias inhibitorias”. Remárguese que el CGP no reiteró las disposiciones del CPC que propendían por evitar sentencias inhibitorias (como, por ejemplo, en los artículos 37.4 y 401 de este último estatuto). Si bien el recurso invocó citas doctrinarias sobre el tema, las mismas no tienen la entidad para desconocer el régimen legal aplicable al caso.

³⁸ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 1º de febrero de 2007, exp. AC-2006-1475, C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta. Reiterada en fallo de la misma sección del 26 de mayo de 2011, exp. 1996-11460-01, C.P. María Claudia Rojas Lasso.

³⁹ La Corte Constitucional ha significado que, por regla, los derechos reconocidos por el ordenamiento no son absolutos o ilimitados (vid. sentencia C-475 de 1997), lo que también se extiende al acceso a la administración de justicia (sentencia C-507 de 2001).

⁴⁰ Vid. sentencia C-1195 de 2001, MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra. Auto de unificación del 25 de mayo de 2016 proferido por el pleno de esta Sección (expediente 40077, C.P. Danilo Rojas Betancourth).

⁴¹ (i) Sección Segunda, Subsección B, auto del 20 de noviembre de 2025, exp. 2783-2025; (ii) sentencia del 5 de junio de 2025, radicación: 18001-23-40-000-2016-00087-01 (2891-2019); y (iii) sentencia del 25 de mayo de 2016, exp. 40047 [citada de forma imprecisa por el Tribunal, pues pese a traer apartes de aquella providencia, en nota al pie la refirió como “Consejo de Estado, sentencia de 14 de julio de 2025, radicación: 47001-23-33-000-2020-00578-01 (71447)”].



Radicación: 17001-23-33-000-2023-00267-01 (74338)
Demandante: Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Manizales
Demandados: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y otro
Referencia: Controversias contractuales

tratamiento que la jurisprudencia de esta Corporación ha otorgado al estudio de los presupuestos procesales.

53. De todas formas, en atención a lo reprochado por la impugnante en este punto, se considera que: (i) si bien el primer auto citado⁴² resolvió la apelación en contra del rechazo de una demanda, esta no es una diferencia relevante que impida tener en cuenta lo allí considerado en torno a la lectura del parágrafo del artículo 92 de la Ley 2220 de 2022 (norma que, según se ha insistido, es la aplicable al caso); (ii) similarmente, aunque la tercera providencia que se referenció⁴³ decidió la impugnación contra una sentencia dictada en audiencia inicial, en la que se dio por terminado el proceso por no encontrar agotado el requisito de procedibilidad, no es trascendente que tal determinación se haya adoptado en esa oportunidad procesal, pues el numeral 6 del artículo 180 del CPACA (sustento de esa decisión del inferior) no restringe que se evalúe el acatamiento de dicha exigencia en oportunidades posteriores *-aunado a que, como se vio, esta irregularidad no se sana por el silencio de las partes o del juez-*; y (iii) aunque el Tribunal cometió un yerro en la identificación de la segunda providencia referenciada, se encuentra que *-realmente-* la cita corresponde al auto de unificación del 25 de mayo de 2016⁴⁴, proferido por el pleno de esta Sección, en el que, en efecto, se reconoció que la delimitación *-por regla-* de la competencia del superior (a los motivos de reproche de la apelación) no impide pronunciarse de oficio sobre aspectos que la ley exige, como lo es el agotamiento del requisito de procedibilidad de surtir el trámite de conciliación extrajudicial, en su condición de presupuesto procesal⁴⁵.
54. A su vez, el fallo apelado no se soportó exclusivamente en esas providencias, pues su razonamiento se fundamentó en el hecho de que: (i) el parágrafo del artículo 92 de la Ley 2220 de 2022 *-en vigor a la fecha de presentación de la demanda-* consagra que la conciliación es requisito de procedibilidad cuando ambas partes son públicas; (ii) ello supone *“un aspecto que se debe revisar de oficio incluso antes de dictar sentencia”*; y (iii) la naturaleza pública de los extremos procesales fue acreditada y no se observó el trámite previo de la conciliación extrajudicial.
55. Por todo lo expuesto, en tanto no está en discusión que el extremo actor acudió a la jurisdicción sin satisfacer el requisito de procedibilidad en comentario *-como se estableció al inicio de estas consideraciones-*, se imponía para el Tribunal *a quo* abstenerse de pronunciarse de fondo, como efectivamente ocurrió, sin que

⁴² “Consejo de Estado, providencia de 20 de noviembre de 2025, radicación: 17001-23-33-000-2025 00157-01 (2783-2025)”.

⁴³ “Consejo de Estado, sentencia de 5 de junio de 2025, radicación: 18001-23-40-000-2016-00087-01 (2891-2019)”.

⁴⁴ Sección Tercera Sala Plena, expediente 40077, C.P. Danilo Rojas Betancourth. Empero, el Tribunal citó: “Consejo de Estado, sentencia de 14 de julio de 2025, radicación: 47001-23-33-000-2020-00578-01 (71447)”.

⁴⁵ Allí se dijo: *“si bien el Consejo de Estado como juez de segunda instancia, en principio debe pronunciarse exclusivamente respecto de los razonamientos y requerimientos formulados en el señalado medio de impugnación (...), no se puede perder de vista que dicha regla no es absoluta y admite ciertas excepciones derivadas (...) de diferentes cuerpos normativos que le impongan al operador judicial pronunciarse de oficio al respecto -normas y principios de carácter constitucional, tratados internacionales relacionados con la protección de los Derechos Humanos y la vigencia del Derecho Internacional Humanitario, y normas legales de carácter imperativo-, como lo son la caducidad de la acción y el agotamiento del requisito de procedibilidad de celebrar conciliación extrajudicial, elementos que a su vez se configuran en sendos presupuestos procesales cuyo incumplimiento inviabiliza el acceso a la administración de justicia”* (subrayado añadido).



Radicación: 17001-23-33-000-2023-00267-01 (74338)
Demandante: Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Manizales
Demandados: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y otro
Referencia: Controversias contractuales

ninguna de las censuras esgrimidas en la apelación haya podido desvirtuar ese acierto.

56. En efecto, la Sala constata que el agotamiento del trámite de la conciliación extrajudicial era una carga procesal para este caso, en los términos del párrafo del artículo 92 de la Ley 2220 de 2022, en la medida que: (i) la demanda fue promovida por el Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Manizales, establecimiento público del orden municipal, adscrito al municipio, constituido mediante Acuerdo No. 004 de 1962 y reformado con el Acuerdo No. 1091 de 2021⁴⁶; (ii) como extremo demandado se llamó tanto a la Nación - Ministerio de Comercio, organismo público del nivel nacional, como a la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A. -Fiducoldex⁴⁷, sociedad de economía mixta del mismo orden, en su propia condición y como vocera y administradora del Fondo Nacional del Turismo -Fontur; (iii) la demanda promovida persigue la declaratoria de responsabilidad por el presunto incumplimiento del convenio de cooperación FNT-206-2014, celebrado entre Infi y Fontur, y que se condene por ello a los accionados; de modo que las pretensiones formuladas se enmarcan en una controversia contractual⁴⁸; y (iv) ese asunto es conciliable, según lo dispuesto en los artículos 89 y 90 de la citada Ley 2220 de 2022 y 161 del CPACA⁴⁹.

57. Al respecto, es preciso señalar que Fontur fue creado por el artículo 42 de la Ley 300 de 1996 (modificado con las Leyes 1450 de 2011, 1558 de 2012 y 2294 de 2023) como un instrumento para el manejo de los recursos provenientes de la contribución parafiscal para la promoción, sostenibilidad y competitividad del turismo. A la celebración del convenio de cooperación (27 de agosto de 2014), la Ley 1558 de 2012 lo había instituido como patrimonio autónomo y dotado con personería jurídica, en los siguientes términos: *“Los recursos señalados en el artículo 1o y 8o de la Ley 1101 de 2006, así como los asignados en el Presupuesto Nacional para la infraestructura turística, promoción y la competitividad Turística, y el recaudo del Impuesto al Turismo, formarán parte de los recursos del Fondo de Promoción Turística que en adelante llevará el nombre de Fondo Nacional de Turismo (Fontur) y se constituirá como Patrimonio Autónomo con personería jurídica y tendrá como función principal el recaudo, la administración y ejecución de sus recursos”* (artículo 21). A su vez, a la radicación de la demanda (18 de diciembre de 2023), la Ley 2294 de 2023 había modificado la 1558 de 2012, así: *“El Fondo Nacional de Turismo (FONTUR) es un patrimonio autónomo, sin personería jurídica, regido por normas de derecho privado, con la función de administrar los recursos señalados en los artículos 1o y 8o de la Ley 1101 de 2006, así como los asignados en el Presupuesto General de la Nación para la infraestructura turística, promoción y la competitividad*

⁴⁶ Por el cual se adoptan sus estatutos (índice 001 del aplicativo SAMAI, en primera instancia).

⁴⁷ En los términos del artículo 283 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto Ley 663 de 1993). Estatutos Sociales, artículo 2: **“Participación del Estado, nacional y naturaleza.** - La Sociedad se crea para obedecer el mandato actual incorporado en el artículo 283 del Decreto 663 de 1993, con la condición de incorporar entre su objeto el contrato de fideicomiso al que dicho artículo se refiere. La sociedad será colombiana, comercial, anónima, de economía mixta indirecta del orden nacional, y vinculada al Ministerio de Comercio Exterior”

(<https://fiducoldex.com.co/sites/default/files/pdf/COMPILADO%20ESTATUTOS%20SOCIALES%20FIDUCOLD%20EX%20S.%20A..pdf>)

⁴⁸ No obstante que la demandante también la denominó reparación directa. Incluso bajo ese rótulo, el trámite conciliatorio extrajudicial es, igualmente, exigible.

⁴⁹ Para “pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales”.



Radicación: 17001-23-33-000-2023-00267-01 (74338)
Demandante: Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Manizales
Demandados: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y otro
Referencia: Controversias contractuales

turística, el recaudo del impuesto 01 (sic) turismo, la contribución parafiscal para la promoción del turismo y las demás fuentes de recursos que señale la ley. // FONTUR será administrado por la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S. A., o la sociedad fiduciaria que determine el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, de acuerdo con los lineamientos que fijen este. La administración y operación del Patronio (sic) autónomo será financiada con cargo a los recursos del FONTUR. // Los recursos del impuesto al turismo, que administra FONTUR, se presupuestarán como una transferencia en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para cada vigencia” (artículo 307).

58. Por consiguiente, Fontur es un patrimonio autónomo o fondo de naturaleza pública, creado directamente por la ley, que pertenece al sector administrativo de Comercio, Industria y Turismo y administra recursos públicos, sometido *-en su régimen-* al derecho privado y es administrado *-también por mandato expreso de la ley-* por Fiducoldex.

59. Huelga señalar, igualmente, que, si bien la Ley 2220 de 2022 no efectuó un desarrollo expreso del concepto de entidad pública, se debe acudir a lo normado al respecto en el CPACA, que adoptó una concepción amplia de tal noción⁵⁰, orientada no exclusivamente por la forma organizacional del sujeto, su denominación o a la presencia de personería jurídica, sino a la vinculación con el ejercicio de funciones estatales (no necesariamente administrativas). Bajo esa perspectiva, y considerando que Fontur fue creado por disposición legal, se encuentra adscrito a la política pública de turismo definida por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, administra recursos de naturaleza predominantemente pública y persigue la realización de fines estatales asociados a la promoción y competitividad del sector turístico, se concluye que reviste el carácter de entidad pública⁵¹.

60. Como corolario, se debe dar respuesta negativa al problema jurídico planteado, en tanto el Tribunal de primera instancia no erró al abstenerse de decidir de fondo la controversia, amparado en la falta de agotamiento del trámite de la conciliación extrajudicial. Con ello, se impone confirmar el fallo de primer grado.

Sobre las costas

61. De conformidad con el artículo 188 del CPACA, para el caso particular no procede la condena en costas, debido a que, en este proceso, independiente del resultado, se buscó ventilar un interés público, en el que *-entre otros fines-* se persiguió recursos o acciones para reparar *-en criterio de la entidad pública accionante-* las obras resultantes del convenio de cooperación FNT-206-2014, que se celebró para *“aunar esfuerzos humanos, administrativos, financieros y de asistencia técnica para la adecuación del Centro de Ferias de Manizales”*.

⁵⁰ En los términos del parágrafo del artículo 104 *ejusdem*, “[p]ara los solos efectos de este Código, se entiende por entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%”.

⁵¹ Asimismo, las actuaciones cuestionadas en la demanda se relacionan con la ejecución de un convenio de cooperación celebrado para la financiación y desarrollo de infraestructura turística a través de FONTUR, cuya vocería y administración ejerce Fiducoldex en desarrollo de un encargo legal y fiduciario. Por ello, la circunstancia de que la fiduciaria actúe como representante del patrimonio autónomo no desvirtúa el carácter público de los intereses y recursos comprometidos en la controversia.



Radicación: 17001-23-33-000-2023-00267-01 (74338)
Demandante: Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Manizales
Demandados: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y otro
Referencia: Controversias contractuales

62. Bajo esa óptica, esta Subsección decidió en precedente vinculante:

“Con lo anterior no queda duda de que la entidad demandante (...) ventilaba un interés netamente público, pues pretendía la protección del patrimonio público, tanto así que, entre otras cosas, buscaba la devolución al Tesoro Nacional de la suma que le desembolsó al municipio de San Bernardo pero que supuestamente no fue ejecutada (...). En ese contexto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA en este caso (...) no hay lugar a condenar en costas por ambas instancias al ente demandante”⁵².

63. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 6 de febrero de 2026 por el Tribunal Administrativo de Caldas, Sala Tercera de Decisión, por las razones que anteceden.

SEGUNDO: NO CONDENAR en costas de segunda instancia.

TERCERO: DEVOLVER, por Secretaría, el expediente al Tribunal de origen, una vez ejecutoriada esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
ZORANNY CASTILLO OTÁLORA

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Nota: Esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



VF

⁵² Criterio adoptado en sentencia del 22 de octubre de 2021, expediente 65.978, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico. Reiterado en sentencias del 13 de agosto de 2024, exp. 70.405, C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez; del 30 de agosto de 2024, exp. 70.786, C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez; y del 28 de mayo de 2026, exp. 74.080, C.P. José Roberto Sáchica Méndez.