



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN B

Magistrada ponente: Elizabeth Becerra Cornejo

Bogotá D.C., doce (12) de febrero de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: Incidente de impacto fiscal
Radicación: 11001-03-25-000-2016-00992-00 (4473-2016)
Incidentante: Nación, Ministerio de Educación Nacional, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

AUTO RESUELVE UN RECURSO DE INSISTENCIA

Encontrándose el trámite incidental de la referencia al despacho, la Sala debe resolver el recurso de insistencia formulado en contra de la providencia que negó el incidente de impacto fiscal promovido por el Ministerio de Educación Nacional, respecto de la sentencia del «31 de octubre de 2019», proferida por esta Subsección del Consejo de Estado, previo los siguientes:

1. Antecedentes

1.1. La demanda y la sentencia proferida en el proceso ordinario

1. El señor Luis Alonso Aristizábal Marín promovió demanda en ejercicio del medio de control de nulidad simple contra la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, con el objeto de que se declarara la nulidad del inciso primero del artículo 5 del Acuerdo 34 de 1998¹, expedido por el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, disposición mediante la cual se establecía que las solicitudes de cesantías parciales por trámite ordinario solo podían radicarse una vez transcurridos tres años contados a partir de la fecha en que se efectuó el último pago por el mismo concepto.

2. El demandante sostuvo que la norma acusada vulneraba el derecho de petición y desconocía el principio de reserva legal, en la medida en que fue expedida por una autoridad administrativa carente de competencia para regular el ejercicio de dicho derecho fundamental, al imponer un límite temporal para la presentación de solicitudes de cesantías parciales.

¹ «ARTÍCULO QUINTO: PERIODICIDAD. No podrán radicarse solicitudes por trámite ordinario, sino después de tres años contados a partir de la fecha de pago de la anterior. Esta limitación no se aplica en los trámites prioritarios aprobados por el Comité Regional por una sola vez, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo de enero 11 de 1995. [...]».



3. Surtido el trámite procesal correspondiente, esta Subsección del Consejo de Estado, mediante sentencia del «31 de octubre de 2019», declaró la nulidad del inciso primero del artículo 5 del Acuerdo 34 de 1998, al concluir que el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio no tenía competencia para establecer restricciones al ejercicio del derecho de petición en materia de cesantías parciales.
4. En particular, la Subsección consideró que la disposición anulada constituía una limitación al núcleo esencial del derecho fundamental de petición, al impedir la formulación de solicitudes en cualquier tiempo, restricción que únicamente puede ser establecida por el legislador, en virtud de la reserva legal prevista en materia del ejercicio de los derechos fundamentales.
5. Asimismo, se precisó que, aunque el Fondo alegó que la medida perseguía ordenar la atención de las solicitudes y lograr una distribución equitativa de los recursos, la restricción temporal impuesta no garantizaba tales finalidades, pues impedía de manera absoluta la radicación de solicitudes durante un determinado lapso, lo cual resultaba incompatible con la efectividad de los derechos prestacionales de los docentes.
6. En términos generales, estos fueron los fundamentos que condujeron a la declaratoria de nulidad de la disposición demandada².

1.2. La solicitud y sustentación del incidente de impacto fiscal

7. Dentro del término legal, el 28 de noviembre de 2019, la ministra de educación nacional presentó solicitud de apertura de incidente de impacto fiscal respecto de la sentencia del «31 de octubre de 2019», al considerar que la declaratoria de nulidad del inciso primero del artículo 5 del Acuerdo 34 de 1998 afectaba de manera considerable la sostenibilidad fiscal del Ministerio de Educación Nacional y del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y, en general, de las finanzas públicas.
8. Mediante auto del 12 de diciembre de 2019, se admitió la solicitud de apertura del incidente y se ordenó correr traslado para su sustentación. En cumplimiento de lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional presentó la sustentación del incidente de impacto fiscal.
9. El ministerio expuso el marco constitucional y legal del incidente de impacto fiscal, con fundamento en el artículo 334 de la Constitución Política y en la Ley 1695 de 2013, y señaló que dicho mecanismo tiene como finalidad evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal derivadas de providencias judiciales de las altas corporaciones.
10. Adicionalmente, planteó varios escenarios de impacto fiscal, partiendo del presupuesto asignado al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio para la vigencia 2020, y proyectó diferentes incrementos en el número de solicitudes de

² Samai, índice 96.



cesantías parciales, los cuales generarían déficits presupuestales significativos y demoras en los pagos, con la consecuente imposición de sanciones moratorias previstas en la Ley 1071 de 2006.

11. Asimismo, sostuvo que la situación fiscal se veía agravada por la crisis económica derivada de la pandemia de COVID-19, la cual obligó al Gobierno nacional a reorientar recursos, limitando aún más la disponibilidad presupuestal para atender un incremento no previsto en el pago de cesantías parciales.

12. Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público emitió concepto en el que respaldó las consideraciones expuestas por el Ministerio de Educación Nacional, reiterando la imposibilidad de atender de manera inmediata el aumento de solicitudes de cesantías parciales sin afectar el equilibrio fiscal, y señalando que la viabilidad de su atención debía analizarse en un escenario posterior de recuperación económica.

13. Finalmente, se propuso que los efectos de la sentencia se difirieran de manera gradual por un período de cinco años, de tal forma que la restricción declarada nula se mantuviera vigente hasta el año 2022, se redujera a dos años en 2023, a un año en 2024 y se eliminara de forma definitiva a partir de 2025, con el fin de permitir el ajuste del marco fiscal de mediano plazo y de los instrumentos presupuestales correspondientes³.

1.3. La providencia que resolvió el incidente de impacto fiscal

14. Mediante providencia del 3 de febrero de 2022, la Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 334 de la Constitución Política y en la Ley 1695 de 2013, en especial en sus artículos 1°, 3°, 5° y 12, resolvió el incidente de impacto fiscal promovido por el Ministerio de Educación Nacional, decisión que fue debidamente notificada a las partes e intervinientes.

15. En dicha providencia, la Subsección negó las pretensiones del incidente de impacto fiscal y, en consecuencia, se abstuvo de modular, modificar o diferir los efectos de la sentencia del «31 de octubre de 2019», mediante la cual se declaró la nulidad del inciso primero del artículo 5 del Acuerdo 34 de 1998.

16. Para adoptar esta decisión, la Subsección partió de precisar el alcance constitucional y legal del incidente de impacto fiscal, destacando que dicho mecanismo tiene carácter excepcional y exige la demostración clara y suficiente de una afectación grave, cierta y específica de la sostenibilidad fiscal, derivada directamente de la providencia judicial cuyos efectos se pretende modular.

17. En ese contexto, consideró que la sentencia del «31 de octubre de 2019» tiene naturaleza eminentemente declarativa, en la medida en que se limitó a retirar del ordenamiento jurídico una disposición contraria a la Constitución, sin impartir órdenes concretas de gasto, ni reconocer prestaciones individuales, ni imponer obligaciones económicas directas e inmediatas a cargo del Estado.

³ Samai, índices 54 y 56.



18. Se explicó que las proyecciones financieras presentadas por el Ministerio de Educación Nacional se fundaban en escenarios hipotéticos y estimativos sobre el eventual aumento de solicitudes de cesantías parciales, los cuales, si bien reflejan posibles tensiones presupuestales, no acreditan de manera suficiente que la declaratoria de nulidad, por sí misma, genere una alteración seria e inminente de la sostenibilidad fiscal del Estado.

19. Asimismo, se indicó que el eventual impacto presupuestal descrito por el ministerio depende de factores posteriores y externos a la sentencia, relacionados con la gestión administrativa y presupuestal del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, así como con el comportamiento futuro de los afiliados, circunstancias que no permiten concluir, en los términos exigidos por la Ley 1695 de 2013, que resulte procedente la modulación o el diferimiento de los efectos del fallo.

20. En consecuencia, al no acreditarse los presupuestos constitucionales y legales para la prosperidad del incidente de impacto fiscal, se negó la solicitud y se ordenó levantar la suspensión de los efectos de la sentencia del «31 de octubre de 2019» que había sido decretada durante el trámite incidental⁴.

1.4. Los argumentos que sustentan la nulidad y el recurso de insistencia en contra de la providencia que resolvió el incidente

21. Contra la providencia del 3 de febrero de 2022, el apoderado del Ministerio de Educación Nacional promovió incidente de nulidad y, de manera subsidiaria, interpuso recurso de insistencia, al considerar que la decisión que negó el incidente de impacto fiscal adolecía de vicios que afectaban su validez.

22. Como argumento principal de nulidad, el ministerio sostuvo que la Subsección B de la Sección Segunda carecía de competencia para decidir el incidente de impacto fiscal, por cuanto, de conformidad con los artículos 3, 5 y 12 de la Ley 1695 de 2013, la competencia para conocer y decidir dicho incidente corresponde a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado y no a una de sus subsecciones.

23. Se afirmó que el incidente de impacto fiscal es un mecanismo de naturaleza constitucional, autónomo y distinto de los incidentes previstos en los códigos procesales, razón por la cual su trámite y decisión están sujetos a reglas especiales de competencia que no pueden ser modificadas por la distribución interna de funciones entre secciones y subsecciones.

24. En apoyo de lo anterior, el ministerio citó las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo relativas a la integración y funciones del Consejo de Estado, para sostener que la decisión debió ser adoptada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo en pleno y no por una subsección.

⁴ Samai, índice 174.



25. De manera adicional, como argumentos de inconformidad con la decisión, el ministerio reiteró que la providencia desconoció la magnitud del impacto fiscal derivado de la sentencia de nulidad, al desestimar los escenarios financieros presentados y al no valorar adecuadamente las consecuencias presupuestales y administrativas que, a su juicio, se derivan del incremento de solicitudes de cesantías parciales.
26. En el escrito de nulidad e insistencia se solicitó, en consecuencia, que se declarara la nulidad de la providencia del 3 de febrero de 2022 y que se revocara la decisión que negó el incidente de impacto fiscal, para proceder a modular o diferir los efectos de la sentencia del «31 de octubre de 2019»⁵.

1.5. Coadyuvancias y otras solicitudes

27. Mediante escrito remitido el 22 de marzo de 2022, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, manifestó que coadyuvaba tanto la solicitud de nulidad como el recurso de insistencia promovidos por el Ministerio de Educación Nacional contra la providencia del 3 de febrero de 2022. Indicó que los argumentos fácticos y jurídicos expuestos en el memorial principal coinciden con las consideraciones presentadas por esa entidad durante el trámite del incidente, y sostuvo que la providencia recurrida omitió aplicar el artículo 14 de la Ley 1695 de 2013 al no tener en cuenta el plan concreto de cumplimiento presentado por el Gobierno nacional.
28. Asimismo, afirmó que la intervención del Ministerio de Hacienda no fue examinada con el detenimiento requerido, pese a la función que dicha entidad cumple en la conducción de la política fiscal, por lo que solicitó atender tales consideraciones y modular los efectos de la sentencia⁶.
29. Por su parte, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por conducto de su directora de defensa jurídica nacional, presentó escrito de intervención dentro del trámite del incidente de impacto fiscal, con el propósito de coadyuvar la solicitud de nulidad y el recurso de insistencia formulados por el Ministerio de Educación Nacional.
30. La entidad sostuvo que los argumentos fácticos y jurídicos expuestos en el memorial coadyuvado coinciden con los planteamientos que el Ministerio de Hacienda había presentado durante el trámite incidental, y afirmó que en la providencia recurrida se omitió aplicar el artículo 14 de la Ley 1695 de 2013, en tanto no se tuvo en cuenta el plan concreto de cumplimiento presentado por el Gobierno nacional, el cual —aunque no es obligatorio— constituye un elemento relevante para determinar los términos de aplicación del fallo.
31. Adicionalmente, señaló que la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como parte fundamental del incidente, no fue examinada con el debido detenimiento, pese a la función que dicha cartera cumple en materia de finanzas y presupuesto de las entidades estatales; por ello, consideró necesario que la decisión

⁵ Samai, índice 192.

⁶ Samai, índice 183.



atienda de forma especial las consideraciones relacionadas con la posible afectación de la seguridad económica del Estado⁷.

32. Finalmente, el señor Enos David Viana Pérez, actuando en nombre propio como tercero «invitado dentro del proceso», presentó memorial mediante el cual solicitó el rechazo del recurso de insistencia y de la nulidad⁸.

1.6. El auto del 12 de diciembre de 2023 por el cual se negó la solicitud de nulidad

33. Mediante auto del 12 de diciembre de 2023, la Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado resolvió la solicitud de nulidad formulada en contra del auto del 3 de febrero de 2022, por medio del cual se negaron las pretensiones del incidente de impacto fiscal promovido por el Ministerio de Educación Nacional.

34. En dicha providencia, se recordó el contenido de la sentencia del «31 de octubre de 2019», el trámite surtido dentro del incidente de impacto fiscal y los fundamentos expuestos en la providencia que negó su prosperidad, a efectos de contextualizar el análisis del cargo de nulidad propuesto.

35. Al abordar el reproche de falta de competencia, la Subsección examinó las disposiciones de la Ley 1695 de 2013 relativas a la competencia para conocer y decidir el incidente de impacto fiscal, así como las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que regulan la estructura, integración y funcionamiento del Consejo de Estado.

36. Con base en dicho examen, concluyó que la decisión adoptada por la Subsección se profirió dentro del marco de la organización interna del Consejo de Estado y conforme a las reglas de reparto y ejercicio funcional vigentes, sin que se configurara una usurpación de competencias ni una vulneración del principio del juez natural.

37. La Subsección precisó que el hecho de que la Ley 1695 de 2013 atribuya la competencia a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado no implica, por sí solo, que la decisión deba adoptarse necesariamente por la Sala en pleno, sino que debe entenderse en armonía con las reglas internas de funcionamiento y distribución de asuntos dentro de la corporación.

38. En consecuencia, al no acreditarse la causal de nulidad invocada, se resolvió negar la solicitud de nulidad presentada contra el auto que decidió el incidente de impacto fiscal, manteniéndose incólume la decisión adoptada el 3 de febrero de 2022⁹.

⁷ Samai, índice 185.

⁸ Samai, índice 186.

⁹ Samai, índice 221.



2. Consideraciones

2.1. Competencia

39. En relación con la determinación de la sala de esta corporación competente para conocer y decidir el incidente de impacto fiscal, es preciso señalar que esta cuestión fue objeto de debate durante el trámite legislativo de la Ley 1695 de 2013. El texto original del proyecto atribuía dicha competencia a la «Sala Plena de lo Contencioso Administrativo»¹⁰; sin embargo, en el segundo debate ante la Plenaria del Senado se introdujo una modificación relevante, consistente en reemplazar esa denominación por la de «Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado»¹¹. Este cambio obedeció a una confusión conceptual surgida en el curso del debate, pues se partió de la idea —equivocada— de que la referencia a la Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo comprendía también a la Sala de Consulta y Servicio Civil.

40. Este antecedente normativo resulta relevante para comprender el alcance de la disposición vigente, en tanto evidencia que el legislador, en ejercicio de su libertad de configuración normativa, optó deliberadamente por una denominación distinta a la de Sala Plena al momento de asignar la competencia al Consejo de Estado. Tal precisión permite identificar la voluntad objetiva del legislador y delimitar el marco dentro del cual debe efectuarse el análisis competencial, evitando reconstrucciones interpretativas que desconozcan el diseño institucional previsto en la ley.

41. Precisamente por ello, y dado que el legislador definió de manera expresa el órgano competente, la disposición se presenta como una regla clara cuyo tenor literal no admite interpretaciones divergentes. En efecto, del enunciado normativo no se desprende ambigüedad semántica, oscuridad conceptual, vaguedad en sus supuestos de aplicación, vacío regulatorio ni tensión con otras disposiciones que obligue a activar criterios hermenéuticos de integración, corrección o armonización. Por el contrario, la regla de competencia fue formulada en términos precisos, de modo que su entendimiento se agota en la lectura directa del texto legal.

42. En este punto, no se pasa por alto que la terminología empleada por la Ley 1695 de 2013 resulta consonante con la utilizada en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia —Ley 270 de 1996—, cuyo artículo 36¹² alude expresamente a la «Sala de lo Contencioso Administrativo» y dispone que esta «se dividirá en cinco (5) Secciones, cada una de las cuales ejercerá separadamente las funciones que, de conformidad con su especialidad y carga de trabajo, le asigne la Sala Plena del Consejo de Estado, de acuerdo con la ley y el reglamento interno de la corporación». A su turno, el Acuerdo 080 de 2019 (reglamento interno), en su artículo 11¹³, emplea también la denominación

¹⁰ Según el texto visible en las Gacetas del Congreso Nos. 328 del 28 de mayo de 2013 y 595 del 2 de agosto de 2013.

¹¹ Según el texto aprobado en la Gaceta del Congreso No. 429 del 17 de junio de 2013.

¹² «**ARTÍCULO 36. DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.** <Artículo modificado por el artículo 15 de la Ley 2430 de 2024. El nuevo texto es el siguiente:> La Sala de lo Contencioso Administrativo se dividirá en cinco (5) Secciones, cada una de las, cuales ejercerá separadamente las funciones que de conformidad con su especialidad y cantidad de trabajo le asigne la Sala Plena del Consejo de Estado, de acuerdo con la ley y el reglamento interno de la Corporación y estarán integradas de la siguiente manera: [...]».

¹³ «**ARTÍCULO 11.- DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.** La Sala de lo Contencioso Administrativo se dividirá en cinco (5) secciones, cada una de las cuales ejercerá separadamente las funciones que



«Sala de lo Contencioso Administrativo» para referirse a dicho órgano, al cual reconoce igualmente como dividido en cinco secciones. Esta concordancia normativa refuerza la claridad de la regla de competencia y confirma que el legislador en la Ley 1695 de 2013 empleó una denominación plenamente integrada al diseño orgánico de esta jurisdicción.

43. Estas consideraciones adquieren especial relevancia si se tiene en cuenta que las normas que fijan la competencia tienen naturaleza de orden público, en cuanto establecen atribuciones imperativas y de obligatorio cumplimiento para las autoridades judiciales. Por ello, no son disponibles para el intérprete ni susceptibles de ser redefinidas a partir de construcciones hermenéuticas que alteren el diseño competencial previsto por el legislador, pues de ello dependen garantías estructurales del proceso como el principio de legalidad, la seguridad jurídica y el respeto por el juez natural.

44. En tales condiciones, resulta improcedente —como ya lo consideró esta Subsección— desplazar el sentido literal de la norma para acudir a consideraciones teleológicas, históricas o sistemáticas que conduzcan a restringir o ampliar su alcance, ya que, conforme lo dispone el artículo 27 del Código Civil, «cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu», mandato que para este caso particular delimita el ámbito de la función jurisdiccional frente a la voluntad objetiva del legislador.

45. En desarrollo de lo anterior, es evidente entonces que el texto definitivo de la Ley 1695 de 2013 atribuye el conocimiento del incidente de impacto fiscal a la «Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado», mientras que, al regular la competencia de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia, emplea de manera expresa la denominación «Sala Plena». Esta diferencia terminológica, contenida en el propio texto legal, permite advertir que, cuando el legislador quiso asignar la competencia al pleno de una corporación judicial, así lo hizo de forma explícita, circunstancia que descarta la existencia de un mandato legal inequívoco para que el incidente de impacto fiscal deba ser decidido por la Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo.

46. Este aspecto fue analizado de manera expresa por esta Subsección al resolver la solicitud de nulidad formulada contra la providencia del 3 de febrero de 2022, en la cual se alegaba que el incidente debía ser decidido por la Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo y no por la Subsección que profirió la sentencia objeto del incidente. En dicha oportunidad se concluyó que la referencia a la «Sala de lo Contencioso Administrativo» no puede entenderse como una exigencia necesaria de decisión por el pleno de dicha sala, sino que debe interpretarse de manera sistemática y funcional, en armonía con la organización interna y las reglas de funcionamiento del Consejo de Estado, concretamente lo previsto en su reglamento interno, Acuerdo 080 de 2019, el cual señala que:

ARTÍCULO 11.- DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. La Sala de lo Contencioso Administrativo se dividirá en cinco (5) secciones, cada

de conformidad con su especialidad y cantidad de trabajo le asigne la Sala Plena del Consejo de Estado, de acuerdo con la ley y el reglamento interno de la Corporación y estarán integradas de la siguiente manera: [...]».



una de las cuales ejercerá separadamente las funciones que de conformidad con su especialidad y cantidad de trabajo le asigne la Sala Plena del Consejo de Estado, de acuerdo con la ley y el reglamento interno de la Corporación [...]

47. A su turno, el artículo 15 del referido reglamento, precisa que:

DIVISIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA SECCIÓN SEGUNDA.

La Sección Segunda se dividirá en dos (2) Subsecciones, que se denominarán A y B, cada una de las cuales estará integrada por tres (3) Consejeros. En caso de retiro de un Consejero, quien lo reemplace ocupará su lugar en la respectiva Subsección. [...]

48. Desde esta perspectiva, resulta necesario recordar que la Sala de lo Contencioso-Administrativo ejerce la función jurisdiccional a través de sus secciones y subsecciones, conforme a la especialidad de los asuntos y a las reglas de distribución establecidas en el reglamento interno de la corporación. Por su parte, la Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado constituye un escenario decisorio distinto, integrado por todos los consejeros que componen las distintas secciones, con competencias propias que no se confunden con el ejercicio ordinario de la función jurisdiccional asignada a las secciones y subsecciones.

49. Bajo ese entendimiento, en el auto del 12 de diciembre de 2023 se precisó que el incidente de impacto fiscal es una actuación accesorio y estrechamente vinculada al proceso judicial en el cual se profirió la sentencia cuyos efectos se cuestionan, y no una instancia autónoma ni un trámite independiente del proceso principal. En consecuencia, la competencia para conocer y decidir dicho incidente, así como las actuaciones que de él se derivan, corresponde a la sección o subsección de la Sala de lo Contencioso-Administrativo que profirió la providencia objeto del incidente, la cual ejerce la función jurisdiccional conforme a las reglas legales y reglamentarias vigentes.

50. Esta interpretación sistemática y funcional de la Ley 1695 de 2013 y del reglamento interno de la corporación permite reiterar que, en el presente caso, la competencia radica en la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, sin que ello implique desconocimiento del juez natural ni alteración de la distribución interna de competencias.

51. Asimismo, es importante recordar que la Ley 1695 de 2013 no excluye la intervención de las secciones o subsecciones del Consejo de Estado ni establece, de manera expresa, que el incidente de impacto fiscal deba ser decidido por la Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo cuando la sentencia objeto del mismo fue proferida por una subsección. Por el contrario, una lectura armónica de la norma con el reglamento interno conduce a afirmar que la expresión «Sala de lo Contencioso Administrativo» comprende el ejercicio de la función jurisdiccional por sus salas internas, entre ellas, sus subsecciones, conforme a las reglas vigentes de reparto y especialización.

52. Finalmente, si bien existe un antecedente en el que la Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado conoció de un incidente de impacto fiscal, ello obedeció a circunstancias procesales específicas que no resultan trasladables al presente trámite. En efecto, en el proceso identificado con el



radicado 25000-23-26-000-1999-00002-05 (IJ), referido al caso del relleno sanitario Doña Juana, la intervención de la Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo obedeció a su importancia jurídica previamente declarada. Adicionalmente, dicho incidente se inició en un contexto normativo anterior a la entrada en vigor de la Ley 1695 de 2013, razón por la cual no se encontraba aún definido el marco legal específico que actualmente regula el trámite del incidente de impacto fiscal.

53. En consecuencia, este antecedente no configura una regla general en materia de competencia ni mucho menos desvirtúa lo ya resuelto en el auto del 12 de diciembre de 2023, en el cual se concluyó que esta Subsección es competente para conocer y decidir el presente asunto.

54. Por lo anterior, la Sala reitera en esta ocasión que esta Subsección es competente para resolver el recurso de insistencia formulado contra la providencia del 3 de febrero de 2022, al tratarse de una actuación que forma parte del mismo trámite incidental y que debe ser decidida por la Sala que conoció del incidente de impacto fiscal.

2.2. Oportunidad

55. En cuanto a la oportunidad para la interposición del recurso de insistencia, se observa que este fue presentado dentro del término legal previsto en el artículo 13 de la Ley 1695 de 2013, conforme al cual dicho medio de impugnación debe interponerse dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la providencia que resuelve el incidente de impacto fiscal.

56. Lo anterior se corrobora con la certificación expedida por la Secretaría de la Sección Segunda de esta corporación, de la cual se desprende que el recurso de insistencia fue remitido por el apoderado del Ministerio de Educación Nacional el 22 de marzo de 2022, esto es, dentro del término legal que transcurrió entre los días 22 y 24 de marzo del mismo año, y que el mensaje de datos contentivo del recurso fue efectivamente recibido en el servidor del correo institucional dispuesto para ello, conforme a los registros oficiales de recepción¹⁴.

2.3. De la supuesta «carencia total del objeto» del recurso de insistencia

57. El señor Enos David Viana Pérez, reconocido como tercero interesado dentro del proceso mediante auto del 25 de enero de 2021, solicitó declarar la carencia actual de objeto del recurso de insistencia, al considerar que la solicitud incidental pretendía la modulación de los efectos de la sentencia por el término de 5 años, lapso que — según afirma— ya se habría cumplido¹⁵.

58. Sin embargo, dicho planteamiento no resulta de recibo. La circunstancia de que, en el marco del incidente de impacto fiscal, se hubiera propuesto un término para la eventual modulación de los efectos del fallo no enerva la obligación de esta Sala de resolver el recurso de insistencia oportunamente interpuesto contra la providencia que decidió el incidente. En efecto, se trata de un medio de impugnación de naturaleza

¹⁴ Samai, índice 206.

¹⁵ Samai, índice 250.



judicial cuyo trámite no se encuentra supeditado a los plazos sugeridos por las partes, sino a las reglas procesales que lo gobiernan.

59. Adicionalmente, debe precisarse que el término de modulación al que alude el tercero correspondía a una propuesta formulada por el incidentante, la cual no fue acogida, dado que el incidente de impacto fiscal fue negado. En consecuencia, no existe un plazo de modulación vigente susceptible de entenderse «cumplido», ni ello tiene incidencia sobre la procedencia u obligación de decidir el recurso de insistencia. Por consiguiente, no hay lugar a declarar la carencia de objeto solicitada, y la Sala procederá a resolver el recurso sometido a su consideración.

2.4. Generalidades del recurso de insistencia en el trámite del incidente de impacto fiscal

60. El recurso de insistencia encuentra su fundamento normativo en el artículo 13 de la Ley 1695 de 2013, disposición que prevé expresamente su procedencia contra la providencia que decide el incidente de impacto fiscal. De conformidad con dicha regulación, este recurso constituye la fase procesal final del trámite incidental y se erige como el último mecanismo a través del cual se habilita a la autoridad judicial para reflexionar nuevamente sobre la decisión adoptada en relación con la eventual modulación, modificación o diferimiento de los efectos de la providencia judicial sometida al incidente.

61. Así se lee el contenido literal del artículo 13 *ibídem*:

ARTÍCULO 13. RECURSO DE INSISTENCIA. En contra de la providencia que falle el incidente de impacto fiscal procederá recurso de insistencia que suspenderá los efectos del fallo.

El recurso deberá interponerse ante la Corporación que falle el incidente de impacto fiscal, por escrito dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la providencia que falle el incidente y deberá contener las razones que lo sustente.

62. Desde el punto de vista de sus efectos procesales, la interposición del recurso de insistencia suspende los efectos de la providencia que resolvió el incidente de impacto fiscal, mas no los efectos de la sentencia que constituye su objeto. Esta precisión se desprende del propio diseño legal del incidente y ha sido reiterada por la jurisprudencia constitucional, en armonía con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 1695 de 2013, conforme al cual, si la decisión que resuelve el incidente resulta contraria a quien solicitó su apertura, el fallo deberá acatarse en los términos que determine la alta corporación judicial, garantizando la primacía de los derechos fundamentales y la autonomía e independencia judicial.

63. En efecto, sobre este particular, la Corte Constitucional en sentencia C-322 de 2021 señaló que:

64. **Insistencia.** Contra la decisión que resuelve el incidente de impacto fiscal procederá el recurso de *insistencia* que suspenderá los efectos del fallo. Este recurso deberá interponerse por escrito, expresando las



razones que lo sustentan, dentro de los tres días siguientes a la notificación de la providencia que resuelve el incidente. Sin perjuicio de lo anterior, si la decisión que resuelve el IIF es contraria a la parte que solicita su apertura, se acatará el fallo en los términos que determine la alta corporación judicial, buscando con ello garantizar la primacía de los derechos fundamentales y la autonomía e independencia judicial. **Cabe aclarar que el efecto suspensivo del recurso de insistencia se produce únicamente respecto del fallo que resuelve la solicitud del IIF, y no sobre la sentencia que es objeto de este, como lo advirtió la Corte en la sentencia C-870 de 2014.** (negrilla fuera del texto)

64. Ahora bien, el legislador estableció condiciones específicas de procedibilidad del recurso de insistencia, al disponer que debe presentarse por escrito, dentro de los tres días siguientes a la notificación de la providencia que decide el incidente, y con la exposición expresa de las razones que lo sustentan. A estas exigencias legales, la jurisprudencia constitucional ha precisado que se suma la legitimación en la causa por activa, restringida a quienes intervinieron como partes dentro del trámite del incidente de impacto fiscal, así como la procedencia del recurso tanto frente a decisiones que niegan el incidente como frente a aquellas que acceden a modular, modificar o diferir los efectos de la providencia judicial.

65. Desde una perspectiva conceptual, el recurso de insistencia debe ser entendido a la luz de la naturaleza constitucional del incidente de impacto fiscal. Este último no constituye un trámite adversarial en sentido estricto, sino un mecanismo excepcional, de carácter *sui géneris*¹⁶, orientado a propiciar un espacio institucional de deliberación entre las ramas del poder público respecto de los efectos fiscales de las providencias judiciales proferidas por las altas cortes. En ese contexto, el recurso de insistencia no introduce una nueva controversia ni habilita un debate autónomo, sino que prolonga ese espacio de interlocución, permitiendo una reconsideración final sobre la necesidad de conjurar eventuales alteraciones de la sostenibilidad fiscal.

66. En punto de la naturaleza del recurso, la Corte Constitucional en auto 1240 de 2024 precisó que:

34. El recurso de insistencia del IIF tiene características especiales. Es preciso resaltar que, en concordancia con lo estatuido en el artículo 334 superior, el IIF es un trámite judicial no adversarial, *sui generis* y obligatorio de origen constitucional. Dicho trámite «faculta al procurador general de la Nación o a los ministros del gobierno para promover un espacio de deliberación, respecto de los efectos de las sentencias proferidas por las altas cortes, en relación con la identificación de los objetivos que explican el criterio de sostenibilidad fiscal». Para la Sala Plena es claro que el recurso de insistencia también debe ser entendido a la luz de ese contexto. Es decir, como un espacio de diálogo entre el Ejecutivo y las altas Cortes, cuya finalidad consiste en reflexionar, por última vez, acerca de si procede modular, modificar o diferir los efectos de una sentencia, para conjurar sus efectos sobre la sostenibilidad fiscal.

¹⁶ «loc. adj. Dicho de una cosa: De un género o especie muy singular y excepcional». Tomado del diccionario de la lengua española.



67. En consonancia con lo anterior, el alcance del recurso de insistencia se encuentra delimitado por el objeto mismo del incidente de impacto fiscal. Su finalidad no es reabrir el debate jurídico decidido en la sentencia ni alterar el sentido del fallo, sino insistir en la conveniencia de modular, modificar o diferir sus efectos, a partir de los argumentos ya expuestos durante la sustentación del incidente y en las etapas subsiguientes del trámite. Por esta razón, el recurso no habilita la introducción de nuevos elementos fácticos o probatorios ajenos al debate surtido en el incidente, sino que exige una reiteración razonada de las consideraciones previamente planteadas, orientadas a demostrar la necesidad de modificar los efectos de la providencia judicial.

68. Así entendido, el recurso de insistencia se configura como un mecanismo excepcional y de alcance restringido, cuyo examen debe partir necesariamente del contenido de la providencia que resolvió el incidente de impacto fiscal y de los argumentos oportunamente expuestos por el recurrente, sin desbordar el marco constitucional y legal que preserva la autonomía judicial, la fuerza obligatoria de las sentencias y la primacía de los derechos reconocidos en ellas.

69. Bajo estas consideraciones normativas y conceptuales, corresponde a la Sala abordar el estudio del recurso de insistencia interpuesto contra la providencia que resolvió el incidente de impacto fiscal, a partir de los cargos formulados por el recurrente (coadyuvados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado), los cuales deberán ser examinados dentro del marco que delimita la naturaleza, finalidad y alcance de este mecanismo excepcional, y con base en los argumentos oportunamente expuestos.

2.5. Caso concreto

70. Para efectos de una adecuada comprensión de la presente decisión, la Sala precisa que el estudio del recurso de insistencia se abordará siguiendo el mismo orden en que fueron formulados los cargos por el recurrente y coadyuvados por las entidades antes referidas. En tal sentido, en primer lugar se analizará el reproche relativo al presunto defecto sustancial por falta de aplicación del artículo 14 de la Ley 1695 de 2013; seguidamente, se examinará el cargo planteado como defecto fáctico relacionado con la comprensión de las explicaciones rendidas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; y, finalmente, se estudiará el reproche atinente a la supuesta falta de ponderación y racionalización de los argumentos expuestos por el Ministerio de Educación Nacional, junto con las consideraciones finales incluidas en el escrito de insistencia.

2.5.1. Primer cargo: «defecto sustancial del fallo de Incidente Fiscal, por falta de aplicación del artículo 14 de la Ley 1395 de 2013 (sic)»

71. El recurrente sostiene que la providencia del 3 de febrero de 2022 incurrió en un defecto sustancial por falta de aplicación del artículo 14 de la Ley 1695 de 2013, al considerar que esta corporación omitió «tener en cuenta» el plan concreto de cumplimiento presentado por el Gobierno nacional y que, adicionalmente, no precisó los términos en los cuales debía acatarse la sentencia del «31 de octubre de 2019», pese a haberse negado el incidente de impacto fiscal. A su juicio, dicha omisión



desconoce el mandato legal contenido en la citada disposición y vicia la decisión adoptada.

72. Desde ya la Sala anticipa que el cargo no está llamado a prosperar, pues se edifica sobre una comprensión errónea del alcance normativo del artículo 14 de la Ley 1695 de 2013 y desconoce la interpretación constitucional vinculante fijada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-870 de 2014, providencia en la cual se definió con precisión el verdadero sentido del deber de «tener en cuenta» el plan concreto de cumplimiento presentado por el Gobierno Nacional, cuando la decisión que resuelve el incidente es contraria a la parte que lo solicita.

73. Como punto de partida para resolver esta cuestión, es necesario volver sobre el contenido del artículo 14 *ibídem*, de acuerdo con el cual el legislador dispuso:

ARTÍCULO 14. <Aparte subrayado CONDICIONALMENTE exequible> Si la decisión que resuelve el incidente de impacto fiscal es contraria a la parte que solicita su apertura, se acatará el fallo en los términos que determine la alta corporación judicial, *buscando con ello garantizar la primacía de los derechos fundamentales y la autonomía e independencia judicial. En todo caso, las máximas corporaciones judiciales tendrán en cuenta el plan concreto de cumplimiento presentado por el Gobierno Nacional.*

74. No obstante, al examinar la constitucionalidad del referido artículo de la Ley 1695 de 2013, la Corte Constitucional (C-870 de 2014) advirtió que de dicha disposición podían desprenderse dos interpretaciones posibles. La primera —que coincide sustancialmente con la propuesta por el recurrente— consiste en entender que, aun cuando el incidente de impacto fiscal no prospere, la decisión judicial debería, en todo caso, seguir o sujetarse al plan concreto de cumplimiento presentado por el ejecutivo. Sin embargo, la Corte fue categórica en señalar que esa lectura resulta incompatible con el orden constitucional.

75. Al respecto, sostuvo que una interpretación en ese sentido vulneraría los principios de autonomía e independencia judicial, así como el de división de poderes, en la medida en que implicaría una «intromisión externa que restringiría indebidamente el ejercicio de la potestad jurisdiccional», al punto de que «la decisión judicial estaría mediada o condicionada por la propuesta que en su momento presentó el gobierno nacional». A juicio del tribunal constitucional, una hipótesis como esa conduciría a que la materialidad del fallo dependiera de la Rama Ejecutiva del poder público, la cual carece de atribuciones decisorias en esta materia, conforme a una lectura armónica de los artículos 116 y 334 de la Constitución Política.

76. De manera adicional, la Corte destacó que el Gobierno nacional, a través de los ministros (solicitantes), ostenta la condición de parte dentro del incidente de impacto fiscal, lo cual implica un interés directo en su resultado. En ese contexto, atribuirle al plan de cumplimiento carácter vinculante desconocería el principio de imparcialidad judicial, pues, en últimas, permitiría que una de las partes incidiera de forma determinante en la definición de los efectos de la decisión judicial.

77. Frente a esa interpretación excluida, la Corte Constitucional acogió una lectura alternativa del artículo 14 *ibídem*, conforme a la cual la expresión «tener en cuenta»



debe entenderse en su sentido natural, esto es, como considerar o tener presente el plan concreto de cumplimiento, sin que ello implique obligación alguna de acogerlo o incorporarlo en la decisión judicial. No obstante, el tribunal precisó que, dado que la norma se refiere al momento final del trámite del incidente —esto es, cuando la decisión ya ha sido adoptada—, dicho deber no puede traducirse en una reconfiguración del fallo ni en la imposición de condiciones adicionales para su cumplimiento.

78. En ese orden de ideas, la Corte explicó que la única interpretación constitucionalmente admisible es aquella según la cual el plan concreto de cumplimiento puede ser valorado, a la luz del principio de colaboración armónica, en eventuales escenarios posteriores de seguimiento o verificación del cumplimiento de la decisión, siempre que la autoridad judicial decida, de manera excepcional, ejercer atribuciones de esa naturaleza. Aun en ese escenario, fue enfática en excluir cualquier entendimiento que conduzca a considerar que el plan resulta vinculante u obligatorio para el fallador.

79. En este punto, para mayor ilustración, se transcriben los apartes relevantes de la decisión en cita:

Como la norma se refiere al momento final del trámite del incidente, esto es, cuando la decisión ya fue adoptada, la única alternativa viable es que se entienda que el documento que contiene el plan concreto de cumplimiento, se deberá considerar en caso de que se decida hacer uso de las atribuciones de seguimiento, con las que, excepcionalmente, en materia constitucional, cuentan las Altas Cortes.

En este contexto, la norma propuesta se convertiría en un llamado para que la judicatura, a pesar de fallar en contra de la parte que solicita la apertura del incidente, en consonancia con el principio de colaboración armónica, valore el citado documento en las etapas posteriores que impliquen verificar o acreditar el cumplimiento de lo ordenado. Esta lectura no sólo tendría congruencia con el citado principio previsto en el artículo 113 Superior, sino que también cumpliría con el propósito del incidente, el cual, finalmente, consiste en poner de presente una situación que podría comprometer la sostenibilidad fiscal.

(iii) A pesar de lo anterior, aún en el escenario previamente mencionado, la primera opción interpretativa sería válida y generaría consecuencias en derecho. En efecto, se podría considerar que al momento de hacer *seguimiento* a un fallo que fue examinado respecto de su impacto fiscal, cuando el mismo no haya prosperado, las máximas corporaciones judiciales tendrían que estar sujetas a lo señalado en el plan concreto de cumplimiento presentado con anterioridad por el ejecutivo, al momento de adoptar cualquier decisión.

Con miras entonces a preservar la independencia y autonomía de la Rama Judicial, en un contexto acorde con el principio de seguridad jurídica, **esta Corporación considera que debe excluirse de la norma cualquier alternativa que conduzca a entender que el plan concreto de cumplimiento vincula y obliga al fallador, sólo de esa manera se preserva su rol como herramienta para cristalizar el principio de colaboración armónica.**

Por esta razón, en la parte resolutive de esta providencia se declarará su exequibilidad, en el entendido de que dicho plan no es de obligatoria observancia, ni acatamiento por parte del fallador. (negrilla fuera del texto)



80. Por esta razón, como puede verse, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del artículo 14 de la Ley 1695 de 2013 en el entendido de que el plan concreto de cumplimiento no es de obligatoria observancia ni acatamiento por parte de la autoridad judicial, condicionamiento que resulta plenamente aplicable y vinculante para esta corporación.

81. Bajo este marco interpretativo, se advierte que la providencia del 3 de febrero de 2022 no desconoció el artículo 14 de la Ley 1695 de 2013. Por el contrario, al negar las pretensiones del incidente de impacto fiscal, esta Sala dispuso —conforme al mandato legal— que el fallo debía cumplirse en los términos por ella determinados, esto es, sin modulación, modificación o diferimiento alguno.

82. Acoger la interpretación propuesta por el recurrente conduciría, en el caso concreto, a reconocer al plan de cumplimiento presentado por el Gobierno nacional un alcance que el orden constitucional y legal no le atribuye, en la medida en que implicaría supeditar la eficacia de la decisión judicial a una propuesta formulada por una de las partes del trámite incidental. Una lectura en ese sentido desbordaría el alcance de lo previsto en el artículo 14 de la Ley 1695 de 2013 y alteraría el equilibrio institucional que debe preservarse entre el principio de colaboración armónica y la independencia funcional del juez.

83. En efecto, admitir que, aun negado el incidente, la autoridad judicial deba sujetar el cumplimiento del fallo a los términos definidos por el ejecutivo comprometería la autonomía decisoria de esta Sala, pues trasladaría a un sujeto procesal la capacidad de incidir de manera determinante en los efectos de la providencia. Precisamente para evitar ese resultado, la interpretación constitucional vigente ha descartado cualquier entendimiento que torne vinculante el plan de cumplimiento, reafirmando que corresponde exclusivamente al juez definir el alcance y la forma de ejecución de sus decisiones.

84. En consecuencia, el reproche formulado en la insistencia se funda en una interpretación constitucionalmente inadmisibles de la norma invocada, pues pretende derivar del artículo 14 *ibídem* un deber de acoger el plan concreto de cumplimiento presentado por el Gobierno nacional, obligación que fue expresamente descartada por la Corte Constitucional. Por ello, no se configura el defecto sustancial alegado.

2.5.2. Segundo cargo: «Defecto fáctico de la providencia [recurrida] con relación a la comprensión de las explicaciones rendidas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público»

85. Con el propósito de sustentar este cargo, el recurrente afirma que la providencia del 3 de febrero de 2022 incurrió en un defecto fáctico, porque —en su criterio— la Sala habría comprendido de manera errónea o insuficiente las explicaciones rendidas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el trámite del incidente de impacto fiscal. Sostiene, en esencia, que la insuficiencia de recursos es una realidad estructural del Presupuesto General de la Nación y que, por ello, el gobierno debe priorizar el gasto para atender necesidades, especialmente de los sectores más vulnerables.



86. Como soporte de esa afirmación, el recurso incorpora gráficos y proyecciones, entre ellos los relativos a la deuda neta del Gobierno nacional y al «impacto del fallo sobre restricciones de gastos de mediano plazo –sector educación», con referencia al marco fiscal de mediano plazo y cálculos de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional; además, plantea que asumir el costo del incremento de solicitudes de cesantías parciales presionaría la estabilización de la deuda pública y generaría «graves inconvenientes» en materia de sostenibilidad fiscal.

87. Asimismo, describe una serie de escenarios proyectados —por ejemplo, la estimación de 64.000 solicitudes de retiro de cesantías de los docentes para 2022 y la proyección 2022-2026— y el número de solicitudes que en esta misma materia podrían atenderse bajo estricto orden de radicación.

88. Pues bien, desde ya, la Sala anuncia que este cargo tampoco está llamado a prosperar. Ello, por dos razones centrales: (i) en lo sustancial, el reproche corresponde a una reiteración de los mismos argumentos de fondo ya examinados al decidir el incidente de impacto fiscal, ahora replanteados como supuesto «defecto fáctico»; y (ii) el recurrente no demuestra una omisión de valoración respecto de la información allegada en el curso del incidente de impacto fiscal, sino una discrepancia con la conclusión a la que arribó la providencia del 3 de febrero de 2022, la cual sí abordó los insumos del Ministerio de Hacienda y los confrontó con las exigencias propias que supone el análisis que realiza el juez para resolver este tipo de trámite incidental.

89. Sobre el particular, el auto del 3 de febrero de 2022 partió de precisar que la prosperidad del incidente exige una carga argumentativa exhaustiva que justifique por qué una decisión judicial no debe ejecutarse tal como fue adoptada. En esa línea, la Sala destacó que no basta afirmar que el cumplimiento supondrá la inversión de grandes cantidades de recursos públicos, sino que debe explicarse por qué la ejecución del fallo puede comprometer el cumplimiento de los fines del Estado social y democrático de derecho, lo cual no se acreditó por el incidentante.

90. Esta conclusión resulta incompatible con la tesis del recurrente, según la cual se habría configurado un defecto fáctico por falta de comprensión, pues el auto cuestionado no desconoció las explicaciones rendidas, sino que, tras valorarlas, las estimó insuficientes para satisfacer el estándar exigido para modular los efectos del fallo.

91. En el mismo sentido, la providencia impugnada fue explícita al señalar que las previsiones del Gobierno nacional no mostraban claramente afectaciones graves a la sostenibilidad fiscal, sino escenarios hipotéticos con cierto grado de probabilidad, dado que el valor de los efectos del cumplimiento dependía de múltiples variables —internas y externas— y que algunos factores, principalmente jurídicos, eran ignorados en los cálculos y escenarios expuestos.

92. Esta precisión responde directamente a la línea argumentativa del recurso, conforme a la cual los escenarios y gráficas allegados serían suficientes, por sí mismos, para demostrar la gravedad del impacto fiscal, toda vez que la Sala, al momento de decidir el incidente, valoró este tipo de afirmaciones y concluyó que se trataba de construcciones de carácter proyectivo y conjetural, carentes de un soporte



verificable que permitiera predicar la configuración de una alteración seria de la sostenibilidad fiscal.

93. Adicional a lo anterior, el auto objeto del recurso también puso de presente que el análisis presentado por el Gobierno nacional se edificaba, en buena medida, sobre el presupuesto del sector educación, cuando el examen de sostenibilidad fiscal, por su propia naturaleza, no puede agotarse en una sola sección presupuestal, sino que debe proyectarse sobre el presupuesto general de la nación en su conjunto, circunstancia frente a la cual la Sala advirtió que el proyecto de presupuesto contemplaba un importante rubro destinado precisamente a atender las afectaciones derivadas de solicitudes de cesantías.

94. En ese contexto, el argumento del recurrente según el cual la insuficiencia presupuestal del sector educación sería suficiente para acreditar una afectación grave no desvirtúa lo decidido, pues la providencia explicó que una aproximación circunscrita a una sola sección presupuestal no permite, por sí misma, demostrar la existencia de una alteración seria de la sostenibilidad fiscal en términos nacionales.

95. En ese mismo sentido, el propio recurrente reconoce que la insuficiencia de recursos no es una situación exclusiva del sector educación, sino un fenómeno transversal del presupuesto general de la nación, al admitir que ningún rubro presupuestal resulta suficiente para atender la totalidad de las necesidades, razón por la cual el gobierno debe priorizar la distribución del gasto público, circunstancia que reafirma que dicha limitación no puede atribuirse de manera directa y exclusiva a los efectos de la sentencia.

96. Precisamente por esa naturaleza estructural y preexistente de las restricciones presupuestales —que no nacen con la sentencia—, la providencia del 3 de febrero de 2022 consideró que no podía atribuirse automáticamente a los efectos del fallo una situación de insuficiencia que el propio incidentante reconoce como general, preexistente y persistente. Así, el recurso no evidencia un error de comprensión, sino que reitera un contexto general que ya fue ponderado y que, por sí mismo, no cumple la exigencia de imputación directa y demostración concreta del impacto atribuible a la sentencia.

97. En cuanto a las gráficas y escenarios incorporados en el recurso (deuda neta del Gobierno nacional central y restricciones de gasto del sector educación), la Sala advierte que dichos insumos, aun cuando útiles como aproximación descriptiva, no superan el umbral probatorio y argumentativo propio del incidente, por cuanto se construyen sobre supuestos y proyecciones que el mismo recurrente califica de hipotéticos y dependientes de una variable aleatoria (comportamiento de solicitudes), sin reglas verificables suficientes que permitan predicar, con certeza razonable, la configuración de una alteración seria de la sostenibilidad fiscal.

98. Lo anterior resulta coherente con el enfoque que, en sede constitucional, se ha trazado sobre la naturaleza del incidente de impacto fiscal, en cuanto se trata de un mecanismo de interlocución que impone a la autoridad competente la carga de identificar con claridad las consecuencias futuras sobre la estabilidad de las finanzas públicas a partir de hechos concretos y de proyecciones probables y verificables.



99. Por último, la Sala estima que el argumento del recurso según el cual cumplir el fallo implicaría un «gran esfuerzo fiscal» no resulta suficiente para reabrir el debate decidido en el incidente, ni para estructurar un defecto fáctico. En el auto del 3 de febrero de 2022 la Sala explicó que el estándar del incidente no se satisface con enunciar onerosidad o presión fiscal, sino con demostrar por qué la ejecución del fallo comprometería, en términos serios, la sostenibilidad fiscal y, correlativamente, el cumplimiento de finalidades constitucionales del Estado social y democrático de derecho.

100. Sobre este particular, resulta relevante recordar lo dicho por la Corte Constitucional en auto 1240 de 2024, así:

65. Tal defecto persiste en el recurso de insistencia que ahora se resuelve. El ministro no provee razones para controvertir la conclusión a la que arribó la Sala Plena en el auto recurrido, pues no logra aislar el efecto de la Sentencia en la sostenibilidad fiscal en el contexto macroeconómico informado. **Para tener por demostrado que el fallo genera alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal no es suficiente, como no lo fue al momento de la adopción del fallo del IIF, que el ministro se limite a decirle a la Corte que la situación general de la economía, que dio lugar al aplazamiento del gasto, y que obedece a múltiples razones diferentes a la Sentencia, demuestra la gravedad del impacto que esta genera.** (negrilla fuera del texto)

101. En esa medida, aun aceptando —hipotéticamente— que el cumplimiento del fallo implique esfuerzos presupuestales relevantes para la Nación, tal circunstancia no equivale, por sí misma, a demostrar la configuración de un escenario de alteración seria de la sostenibilidad fiscal que habilite, de manera excepcional, la modulación o modificación de los efectos de la decisión judicial, en la medida en que la onerosidad o exigencia fiscal no configura, por sí sola, el estándar constitucional y legal requerido para afectar la fuerza obligatoria del fallo, en sede del incidente de impacto fiscal.

102. En conclusión, la Sala encuentra que el cargo en estudio no acredita una omisión o error manifiesto en la valoración de las explicaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Por el contrario, se limita a insistir en los mismos planteamientos ya debatidos y resueltos al decidir el incidente, con el propósito de replantear una discrepancia sobre la suficiencia y alcance de proyecciones y escenarios hipotéticos. Por ello, como se anunció, este cargo no está llamado a prosperar.

2.5.3. Tercer cargo: «defecto fáctico por falta de ponderación y racionalización de las explicaciones y argumentos expuestos por el Ministerio de Educación Nacional»

103. El tercer cargo del recurso se presenta formalmente como un reproche distinto a los analizados con anterioridad, en la medida en que no se dirige a cuestionar la aplicación de una norma específica ni la comprensión de las explicaciones rendidas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sino que se orienta a reprochar una supuesta falta de ponderación y racionalización de los argumentos expuestos por el Ministerio de Educación Nacional dentro del trámite del incidente de impacto fiscal.



Desde esta perspectiva, el recurrente sostiene que esta Subsección, al negar el incidente, habría desconocido la esencia constitucional de dicho mecanismo y omitido un ejercicio adecuado de valoración de los insumos presentados por esa cartera ministerial.

104. No obstante, aun cuando el cargo se formula con una estructura distinta, su contenido material se apoya en los mismos supuestos fácticos y argumentativos que ya fueron examinados al resolver los cargos anteriores, en particular aquellos relacionados con la naturaleza constitucional del incidente de impacto fiscal, el alcance del principio de sostenibilidad fiscal como criterio orientador y la relevancia de las explicaciones técnicas aportadas por las entidades del Gobierno nacional para justificar la modulación de los efectos de la sentencia.

105. En efecto, el recurrente insiste en que la Sala debía otorgar un mayor peso a los argumentos del Ministerio de Educación, al dar cuenta de las restricciones presupuestales del sector y de la necesidad de priorizar el gasto público, planteamiento que coincide sustancialmente con los reproches ya formulados bajo la denominación de defecto fáctico por errónea comprensión.

106. En ese sentido, el cargo no introduce hechos nuevos, pruebas adicionales ni escenarios distintos a los ya considerados en el trámite del incidente, sino que reformula la inconformidad del recurrente frente a la conclusión adoptada por la Sala, ahora bajo la afirmación de que no se habría realizado una ponderación adecuada de los argumentos sectoriales expuestos por el Ministerio de Educación Nacional. Así, el reproche se ubica nuevamente en el plano de la valoración judicial del material aportado y no en la omisión de su examen, circunstancia que permite advertir un claro punto de conexión con lo ya decidido en el auto del 3 de febrero de 2022.

107. Hecha esta precisión, la Sala procede a examinar el cargo, anticipando desde ahora que no tiene vocación de prosperidad, pues los aspectos que el recurrente considera omitidos o insuficientemente ponderados fueron abordados de manera expresa en la providencia que resolvió el incidente de impacto fiscal, en la cual se explicó, con apoyo en los criterios constitucionales que rigen dicho trámite, por qué las restricciones presupuestales del sector educación, la invocación del principio de sostenibilidad fiscal y el llamado a la colaboración armónica entre las ramas del poder público no resultaban suficientes para justificar la modulación, modificación o diferimiento de los efectos de la sentencia del «31 de octubre de 2019».

108. Entrando al análisis de fondo del tercer cargo, se observa que la crítica del recurrente se orienta a afirmar que, al negar el incidente de impacto fiscal, no se habría realizado un ejercicio adecuado de ponderación y racionalización de los argumentos expuestos por el Ministerio de Educación Nacional, particularmente en lo relacionado con las restricciones presupuestales del sector y la necesidad de priorizar el gasto público para atender finalidades constitucionales. A partir de ello, sostiene que esta Subsección habría desconocido la esencia constitucional del incidente y su función como espacio de interlocución institucional.

109. No obstante, dicha afirmación no se corresponde con el contenido del auto del 3 de febrero de 2022. En esa providencia, la Sala abordó de manera expresa los



argumentos sectoriales expuestos por el Ministerio de Educación Nacional y explicó que las limitaciones presupuestales invocadas no podían atribuirse de forma directa y exclusiva a los efectos de la sentencia, en la medida en que se trata de restricciones de carácter estructural, preexistente y transversal al presupuesto general de la Nación, circunstancia que el propio Gobierno nacional ha reconocido. Por ello, la Sala consideró que tales limitaciones, aun siendo relevantes desde la perspectiva de la política pública, no resultaban suficientes para demostrar que el cumplimiento del fallo generara una alteración seria de la sostenibilidad fiscal atribuible a sus efectos.

110. Asimismo, la providencia recurrida explicó que el incidente de impacto fiscal no se satisface con la sola invocación del principio de sostenibilidad fiscal ni con la referencia general a la priorización del gasto público, sino que exige la demostración de cómo los efectos de la decisión judicial comprometen, de manera grave, la estabilidad de las finanzas públicas y el cumplimiento de fines constitucionales específicos. En ese sentido, la Sala valoró los argumentos del Ministerio de Educación Nacional dentro del marco constitucional del incidente y concluyó que estos no acreditaban el estándar exigido para habilitar la modulación, modificación o diferimiento de los efectos del fallo.

111. De igual forma, la Sala tuvo en cuenta que el incidente de impacto fiscal, tal como lo ha precisado la Corte Constitucional, constituye un mecanismo excepcional de interlocución entre ramas del poder público que no despoja al juez de su autonomía ni lo obliga a alterar los efectos de una providencia judicial cuando no se acredita una afectación grave a la sostenibilidad fiscal. Bajo ese entendimiento, la providencia del 3 de febrero de 2022 ponderó los argumentos del Ministerio de Educación Nacional a la luz del principio de colaboración armónica, sin que ello implicara sacrificar la fuerza obligatoria del fallo ni desconocer el núcleo esencial de los derechos reconocidos en la sentencia.

112. En consecuencia, el reproche formulado en este tercer cargo no pone de presente una omisión en la ponderación de los argumentos sectoriales ni un déficit de racionalización en el análisis efectuado por la Sala, sino que expresa nuevamente la inconformidad del recurrente con la conclusión adoptada al resolver el incidente, pretendiendo reabrir un debate ya resuelto sobre la suficiencia de las restricciones presupuestales y la invocación del principio de sostenibilidad fiscal para justificar la alteración de los efectos de la sentencia. Por ello, este cargo tampoco está llamado a prosperar.

113. Finalmente, la Sala advierte que el recurso incorpora un apartado titulado «2.2.3.1. Consideraciones en concreto frente a la providencia recurrida», en el cual el recurrente formula una serie de comentarios finales dirigidos a reiterar y profundizar los reparos ya expuestos en los cargos precedentes. Dichas consideraciones no configuran un cargo autónomo ni introducen argumentos fácticos o jurídicos nuevos, sino que, en la práctica, operan como un desarrollo complementario e insistente de las censuras ya formuladas, particularmente aquellas relativas a la valoración de los insumos fiscales y a la comprensión de la naturaleza constitucional del incidente de impacto fiscal. En tal medida, estos planteamientos serán abordados de manera integrada dentro del análisis del presente recurso, a partir de las razones



ya expuestas por la Sala al resolver el incidente y de los criterios desarrollados en la respuesta a los cargos anteriores.

114. En este contexto, al examinar las consideraciones finales formuladas por el recurrente, la Sala observa que este insiste en que, durante el trámite del incidente de impacto fiscal, la sentencia del «31 de octubre de 2019» no había producido efectos, por lo cual el análisis judicial debía necesariamente fundarse en estimaciones y proyecciones fiscales. Asimismo, sostiene que la Subsección habría exigido al Gobierno nacional un nivel de demostración propio de un proceso declarativo, desconociendo la naturaleza constitucional y prospectiva del incidente, y que habría otorgado un peso indebido a las consideraciones presentadas por terceros intervinientes.

115. No obstante, tales planteamientos no alteran las conclusiones ya expuestas por la Sala. En primer lugar, el hecho de que los efectos de la sentencia se encontraran suspendidos durante el trámite del incidente —por decisión de esta sala— no releva al solicitante de la carga de demostrar, con un grado razonable de concreción que su ejecución genera una alteración seria de la sostenibilidad fiscal atribuible a sus efectos. Precisamente, el carácter prospectivo del incidente exige que las proyecciones presentadas superen el plano de lo meramente conjetural y permitan identificar escenarios razonablemente probables, exigencia que fue desarrollada en el auto del 3 de febrero de 2022.

116. En segundo lugar, la Sala no trasladó al trámite incidental estándares probatorios propios de un proceso declarativo, sino que aplicó los criterios constitucionales que rigen el incidente de impacto fiscal, los cuales demandan una carga argumentativa reforzada cuando se pretende alterar los efectos de una providencia judicial. La valoración de los insumos presentados por el Gobierno nacional se efectuó dentro de ese marco, sin desconocer la naturaleza excepcional del incidente ni la autonomía judicial que lo caracteriza.

117. En este punto, resulta pertinente recordar que la Corte Constitucional ha precisado el alcance de la carga argumentativa que recae sobre quien promueve el incidente de impacto fiscal, particularmente en la etapa de sustentación, en la que no basta con plantear preocupaciones generales sobre la presión presupuestal derivada del cumplimiento de una providencia judicial. Por el contrario, corresponde al solicitante exponer de manera clara, concreta y verificable las consecuencias fiscales atribuidas al fallo, así como los elementos que permitan al juez valorar la seriedad de la afectación alegada. Sobre el particular, la Corte señaló:

59. **Sustentación.** A continuación, una vez decretada la apertura del incidente, se dispone la *etapa de sustentación*, para lo cual se otorga un plazo de treinta días hábiles siguientes. Si no se cumple con esta obligación, se declarará desierto^[90]. La sustentación del incidente debe dar cuenta de (i) las posibles consecuencias de la providencia en la sostenibilidad de las finanzas públicas; (ii) **las condiciones específicas que explican dichas consecuencias**; y (iii) los planes concretos para el cumplimiento de la sentencia o de los autos que se profieran con posterioridad a la misma, que



aseguren los derechos reconocidos en ella, en un marco de sostenibilidad fiscal¹⁷. (negrilla fuera del texto)

118. Por último, en cuanto a la alegación relativa a la supuesta prevalencia de los argumentos de terceros intervinientes, la Sala reitera que la decisión adoptada se fundó en un examen integral del expediente y en la confrontación de los distintos planteamientos con los presupuestos constitucionales del incidente, sin que ello implique desatender o minimizar las explicaciones rendidas por las entidades del Gobierno nacional. En ese contexto, las consideraciones finales del recurso no introducen elementos nuevos que justifiquen una reconsideración de lo decidido, sino que reiteran inconformidades ya examinadas y resueltas por esta corporación.

2.5.4. Conclusiones de la decisión

119. Del análisis integral del recurso de insistencia interpuesto contra la providencia del 3 de febrero de 2022 se concluye que ninguno de los cargos formulados está llamado a prosperar. En efecto, el reproche de defecto sustancial se funda en una interpretación del artículo 14 de la Ley 1695 de 2013 que resulta contraria al entendimiento constitucional fijado por la Corte Constitucional, conforme al cual el plan concreto de cumplimiento presentado por el Gobierno nacional no tiene carácter vinculante ni obliga al fallador cuando el incidente de impacto fiscal es negado.

120. De igual manera, los cargos formulados bajo la denominación de defectos fácticos no acreditan la existencia de omisiones o errores manifiestos en la valoración del material aportado durante el trámite del incidente. Por el contrario, se advierte que tales reproches se limitan a reiterar discrepancias frente a la conclusión adoptada por la Sala, sustentadas en argumentos y escenarios ya examinados y ponderados en la providencia recurrida, sin que se haya demostrado una afectación grave y concreta de la sostenibilidad fiscal atribuible a los efectos del fallo.

121. Finalmente, las consideraciones adicionales planteadas por el recurrente no introducen argumentos autónomos ni elementos nuevos que justifiquen la reconsideración de lo decidido, sino que operan como un desarrollo complementario de los cargos ya analizados. En consecuencia, al no evidenciarse vulneración alguna del ordenamiento jurídico ni desconocimiento de los criterios constitucionales y legales que gobiernan el incidente de impacto fiscal, se confirmará la providencia recurrida y se desestimaré el recurso de insistencia.

2.5.5. De la representación judicial del Ministerio de Educación Nacional y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

122. En relación con el Ministerio de Educación Nacional, se advierte que en el índice 252 del Sistema de Gestión Judicial SAMAJ obra poder allegado por el profesional del derecho Edgar Fabián Garzón Buenaventura, quien anuncia su calidad de apoderado de dicha entidad. No obstante, la Sala echa de menos los anexos necesarios para acreditar la calidad del poderdante —esto es, la condición de jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Educación Nacional—, así como los documentos que permitan

¹⁷ Sentencia C-322 de 2021.



Radicación: 11001-03-25-000-2016-00992-00 (4473-2016)
Incidentante: Nación, Ministerio de Educación Nacional, FOMAG

verificar la plena identificación y la calidad de abogado debidamente inscrito del señor Edgar Fabián Garzón Buenaventura.

123. En consecuencia, ante la ausencia de los soportes que permitan constatar la debida representación judicial, la Sala se abstendrá de reconocer personería al mencionado profesional y de tramitar las solicitudes formuladas por este dentro del trámite del asunto de la referencia.

124. En mérito de lo expuesto, la Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado,

RESUELVE

Primero: Negar el recurso de insistencia promovido por el Ministerio de Educación Nacional y, en consecuencia, confirmar el auto del 3 de febrero de 2022, que negó las pretensiones del incidente de impacto fiscal de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo: Reconocer personería a la abogada Jennyfer Jully Díaz Ramírez, identificada con cédula de ciudadanía No. 53.080.375 y tarjeta profesional No. 248.629 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderada de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, de conformidad con el poder y los anexos visibles en el índice 126 del Sistema de Gestión Judicial SAMAI.

Tercero: Aceptar la renuncia presentada por la abogada Jennyfer Jully Díaz Ramírez como apoderada de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, de acuerdo con el memorial visible en el índice 266 del Sistema de Gestión Judicial SAMAI.

Cuarto: Dejar las anotaciones de rigor en el Sistema de Gestión Judicial Samai.

Notifíquese y cúmplase

ELIZABETH BECERRA CORNEJO
Firmado electrónicamente

JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR
Firmado electrónicamente

JORGE EDISON PORTOCARRERO BANGUERA
Firmado electrónicamente

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente en el Sistema de Gestión Judicial SAMAI. En consecuencia, conforme lo dispuesto en el artículo 186 del CPACA, se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, a través del siguiente enlace <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/procesos.aspx>