



Cartagena de Indias D. T. y C., veintisiete (27) de octubre de dos mil veintitrés (2023).

**I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES**

<b>Medio de control</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>Radicado</b>	<b>13001-23-33-000-2020-00678-00</b>
<b>Demandante</b>	<b>UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE BOLÍVAR - UTB</b>
<b>Demandado</b>	<b>UGPP</b>
<b>Tema</b>	<i>Aprueba conciliación prejudicial – Aplicación Ley 2155/21 de conciliación contencioso-administrativa en materia de aportes al sistema de protección social.</i>
<b>Magistrado Ponente</b>	<b>MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ</b>

**II. PRONUNCIAMIENTO**

Esta Sala de Decisión resuelve sobre la aprobación de la conciliación extrajudicial celebrada entre la UTB y la UGPP<sup>1</sup>, aprobada mediante Resolución PAR 2129 del 21 de noviembre de 2022<sup>2</sup>.

**III. ANTECEDENTES**

**3.1. Pretensiones<sup>3</sup>**

Las pretensiones de la petición de la demanda se concretan en que la entidad demandada reconozca a favor de la demandante, lo siguiente:

1. Que se declare la nulidad de la Resolución No. RDO-2018-04791 del 20 de diciembre de 2018, por medio de la cual se liquidó a cargo de la demandante (i) obligación al sistema de la seguridad social por salud y pensión para el periodo de enero a diciembre de 2013, por un valor de \$801.373.936; (ii) sanción por omisión fijada en la suma de \$4.800; y (iii) sanción por inexactitud por un valor de \$471.649.820.
2. Que se declare la nulidad de la Resolución No RDC 2020-00018 de fecha 10 de enero de 2020, por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra la decisión anterior, modificando (i) los aportes determinados en la liquidación oficial, fijándose en la suma de \$348.781.034; (ii) la sanción por inexactitud impuesta por la suma de \$205.401.740; y (iii) confirmando la sanción por omisión de \$4.800.
3. Por consiguiente, se le exonere del pago de las obligaciones y sanciones impuestas, anulando el cobro de las mismas.

<sup>1</sup> Aclara esta Sala que la Ley 2220 de 2022, no resulta aplicable a este asunto, por cuanto la conciliación se celebró antes de su entrada en vigencia, no obstante, sí debe aplicarse la preferencia en turno dispuesta en su artículo 143.

<sup>2</sup> Fols. 5-12 doc. 32.

<sup>3</sup> Fols. 2-4 doc. 01



13001-23-33-000-2020-00678-00

4. En forma subsidiaria, solicitó se realice un análisis detallado de cada uno de los cargos imputados en la demanda, y se proceda a realizar una reliquidación de la presunta deuda fijada por la UGPP en los actos administrativos demandados, declarando la nulidad parcial de los mismos. En el evento que se le obligue a realizar el pago, solicita ser exonerado del pago de los intereses moratorios.
5. En caso de que se llegare a pagar suma alguna de dinero a la UGPP, le sea reintegrada dicho monto con el reconocimiento de la indexación e intereses a que haya lugar. En caso que la Administración ejecute la obligación a través de un proceso administrativo de cobro fiscal, se ordene suspender el mismo hasta tanto finalice el presente asunto.

### 3.2 Hechos<sup>4</sup>.

La parte demandante relató que, mediante la Resolución No. RDO-2018-04791 de fecha 20 de diciembre de 2018, la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la UGPP, profirió Liquidación Oficial a cargo de la UTB por omisión en la vinculación, mora en el pago de los aportes e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de Protección Social en los períodos de enero a diciembre de 2013, por la suma de \$801.373.936. De igual forma, impuso sanción por no declarar por la suma de \$ 4.800; sanción por inexactitud fijada en \$471.649.822, de acuerdo a la aclaración contenida en el Auto No ADO-M-15 del 30 de enero de 2019.

Contra la liquidación anterior se interpuso recurso de reconsideración manifestando las inconformidades suscitadas, el cual fue resuelto por medio de la Resolución No. RCD -2020- 00018 del 10 de enero de 2020, notificada el 31 del mismo mes y año, modificando los aportes determinados en la suma de \$348.781.034, así como la sanción por inexactitud en cuantía de \$205.401.740 y confirmaron la sanción por omisión, manteniendo la suma de \$4.800.

### 3.3 Trámite efectuado

El orden cronológico mediante el cual se surtió el trámite en este asunto fue el siguiente:

- El 14 de septiembre de 2020, fue presentada la demanda en referencia, habiéndose asignado el conocimiento de la misma al Despacho 006 de este Tribunal, mediante reparto efectuado el 22 de septiembre de 2020<sup>5</sup>.
- El 27 de abril de 2021, se inadmitió la demanda<sup>6</sup>, concediéndole a la

<sup>4</sup> Fols. 9-12 ibídem

<sup>5</sup> Doc. 09

<sup>6</sup> Doc. 12



13001-23-33-000-2020-00678-00

- parte demandante el término legal para subsanar la misma.
- La parte actora allegó escrito de subsanación de la demanda el 13 de mayo del mismo año<sup>7</sup>.
  - Posteriormente, se dictó auto admisorio de la demanda fechado 24 de agosto de 2021<sup>8</sup>.
  - La demanda se notificó personalmente a la parte demandada UGPP, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, vía correo electrónico del 15 de septiembre de 2021<sup>9</sup>.
  - El 08 de noviembre de 2021 la UGPP contestó la demanda<sup>10</sup>.
  - Seguidamente, se hizo traslado de la contestación y sus excepciones por el término legal de tres (03) días, el cual corrió del 21 al 25 de enero de 2022<sup>11</sup>.
  - Mediante providencia del 09 de septiembre de 2022, se dispuso dictar sentencia anticipada, se tuvieron como pruebas las documentales aportada al proceso y corrió traslado para alegar de conclusión<sup>12</sup>.
  - La parte demandada alegó de conclusión el 23 de septiembre de 2022 y la demandante lo hizo el 26 del mismo mes y año<sup>13</sup>.
  - Luego, el 09 de diciembre de 2022, la parte demandada aportó Resolución No. 2129 de 2022, por la cual se revocó la decisión que negó la solicitud de conciliación de presentada por la UTB y en su lugar, accedió y aprobó la misma por valor de \$639.153.421<sup>14</sup>.
  - Así, el 26 de mayo de 2022, se ordenó correr traslado a la parte demandante, UTB, por el término de tres (3) días hábiles, para que pronunciara al respecto<sup>15</sup>.
  - Por su parte, la UTB recorrió el traslado el 01 de junio de 2023<sup>16</sup>.

### **3.4 Del acuerdo conciliatorio<sup>17</sup>.**

Mediante memorial allegado a esta Corporación el 09 de diciembre de 2022, la parte demandada aportó la Resolución No. PAR 2129 de fecha 21 de noviembre de 2022, mediante la cual se revoca el Acta No. 180 del 29 de abril de 2022, así como la Resolución No. PAR 1700 del 09 de septiembre de 2022, que habían negado la solicitud de conciliación, para en su lugar, acceder y aprobar la conciliación, en los siguientes términos, condiciones y valores:

---

<sup>7</sup> Doc. 15  
<sup>8</sup> Doc. 17  
<sup>9</sup> Doc. 20  
<sup>10</sup> Doc. 21  
<sup>11</sup> Doc. 23  
<sup>12</sup> Doc. 27  
<sup>13</sup> Doc. 30-31  
<sup>14</sup> Doc. 32  
<sup>15</sup> Doc. 34  
<sup>16</sup> Doc. 37  
<sup>17</sup> Fols. 5-12 doc. 32.



13001-23-33-000-2020-00678-00

VALORES A CONCILIAR	Intereses moratorios	\$462.802.911
	Sanción	\$176.350.510
	Total:	\$639.153.421

#### IV. CONSIDERACIONES:

##### 4.1 Generalidades de la conciliación judicial.

La conciliación de manera general se puede definir como aquel mecanismo de resolución de conflictos a través del cual dos o más personas gestionan por si mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado denominado conciliador o por mandato legal.

Respecto de los requisitos para la aprobación del acuerdo conciliatorio, en el proceso contencioso administrativo, el H. Consejo de Estado ha indicado que se deben verificar aspectos tales como<sup>18</sup>:

- a) Debida representación de las personas que concilian. (arts. 314, 633 y 1502 del C. C., 44 C. P. C., 149 C. C. A.).
- b) Que el asunto a conciliar sea susceptible de transacción, desistimiento o conciliación, y además ser de carácter particular y contenido económico.
- c) No haber operado la caducidad de la acción que eventualmente se ejercería en caso de no llegar al acuerdo conciliatorio.
- d) Que lo reconocido patrimonialmente cuente con adecuado respaldo probatorio en la actuación, tal como se dispone en el artículo 73 de la Ley 446 de 1998, modificado por el artículo 65A de la Ley 23 de 1991.
- e) Que existan pruebas suficientes de la responsabilidad de la demandada
- f) Que el acuerdo no sea violatorio de la ley ni lesivo para el patrimonio del Estado (art. 65A Ley 23/91, mod. Art. 73 Ley 446/98).

Los requisitos anteriores, están en consonancia con los principios consagrados de la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa, regulados en el artículo 91 de la Ley 2220 de 2022. El Decreto 1069 de 2015<sup>19</sup> reglamenta en su Capítulo 3, Sección 1, Subsección 1, la conciliación extrajudicial en materia contenciosa administrativa establece que las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado judicial, podrán conciliar en forma total o parcial, prejudicial o judicialmente, todos aquellos asuntos de carácter particular y de contenido económico, de los cuales tenga o deba

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, auto de 21 de septiembre de 2017, núm. único de radicación: 25000-23-24-000-2011-00538-01. Sección Tercera, Subsección C, Consejero ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas, Bogotá D.C., ocho (8) de julio de dos mil veinte (2020), Radicación número: 18001-23-31-000- 2010-00263-01(49627)A

<sup>19</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho



13001-23-33-000-2020-00678-00

tener conocimiento la Jurisdicción Contenciosa Administrativa a través de las acciones previstas en los artículos 138, 140 y 141 del CPACA- estas son, nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.

Con la Ley 2155 de 2021, se incluyó la figura de conciliación contencioso-administrativa en materia tributaria, aduanera y cambiaria, así como la aplicación de favorabilidad en materia de cobro, con el fin de facilitarles a los contribuyentes el cumplimiento de las obligaciones con el Estado, siempre que se cumplan los requisitos y condiciones dispuestas en el artículo 46 de la normativa referida.

De igual forma, el legislador permitió que la figura fuera utilizada por la UGPP<sup>20</sup> para conciliar las sanciones e intereses derivados de procesos administrativos que estén bajo su competencia, siempre que sean actos administrativos proferidos en el proceso de determinación o sancionatorio, sin que sea posible extender el beneficio a los intereses generados con ocasión a la determinación de los aportes del Sistema General de Pensiones, por cuanto los aportantes deben acreditar el pago del 100% de los mismos o del cálculo actuarial cuando sea el caso.

## **4.2 Caso concreto**

### **4.2.1 Valoración de las pruebas de cara al marco jurídico que regula la conciliación extrajudicial.**

Para el Consejo de Estado, Sección Tercera<sup>21</sup>, la conciliación en materia contencioso administrativa y su posterior aprobación deben estar respaldadas con elementos probatorios idóneos y suficientes respecto del derecho objeto de controversia, por estar en juego el patrimonio estatal y el interés público, de manera que no quede duda para el juez de conocimiento que existen altas probabilidades de condena en contra de la administración y que la aprobación del acuerdo conciliatorio resultaría provechosa para los intereses de las partes en conflicto.

La decisión así adoptada no implica que se desconozca la importancia y utilidad de la conciliación no sólo como mecanismo de descongestión de los despachos judiciales sino también para procurar la efectividad de los derechos de las partes, máxime cuando en tratándose del patrimonio e interés públicos, no es posible omitir la exigencia de certeza del derecho reclamado, atendiendo las exigencias especiales para la aprobación de las conciliaciones en el proceso contencioso administrativo, referidas en el acápite 4.1 de este proveído.

<sup>20</sup> Parágrafo 8° del artículo 46 de la Ley 2155 de 2021.

<sup>21</sup> Consejo de Estado Sección tercera, M.P. Germán Rodríguez Villamizar, Sentencia de fecha 30 de enero de 2003, Expediente No. 08001-23-31-000-1999-0683-01 (22232)



13001-23-33-000-2020-00678-00

Así las cosas, entrará la Sala a analizar si la conciliación que se estudia está ajustada a derecho, si no resulta atentatoria del patrimonio público, y si reúne las exigencias antes mencionadas, en el siguiente orden:

**a) De la representación de las partes y su capacidad para conciliar.**

Al respecto, se tiene que las partes son personas capaces, que se encontraban debidamente representadas al momento de celebrar la conciliación, pues concurrieron a través de apoderados debidamente constituidos y expresamente facultados para conciliar.

La parte convocante: UTB, a través de su apoderada Dra. Ana María Horrillo C., debidamente facultada para conciliar los derechos reclamados, tal como se aprecia con el poder visible en el expediente<sup>22</sup>.

Parte convocada: UGPP, representado a través de su apoderada, Dra. Erika Catalina Ciro Peñalosa, quien cuenta con poder otorgado<sup>23</sup> por la Subdirectora General de Parafiscales de la UGPP, señora Claudia Caicedo Borra<sup>24</sup>, para representar los intereses de la UGPP, entre los cuales se halla lo ordenado en la Resolución PAR NO. 2129 de 21/11/2022<sup>25</sup>, expedida por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la UGPP<sup>26</sup>, en uso de sus facultades para acceder y aprobar solicitudes de conciliación.

Por lo anterior, resulta claro que, el presente acuerdo cumple con lo dispuesto en los artículos 19<sup>27</sup> y 22<sup>28</sup> del Decreto 1716 de 2009, como quiera que la apoderada especial de la UGPP, obrando en su nombre y representación, solicita la aprobación del acuerdo conciliatorio aprobado por la autoridad competente de la UGPP, esto es el Comité de Conciliaciones, y solo comprometió a la persona de derecho público, hasta los límites aprobados y en los términos señalados.

<sup>22</sup> Doc. 05, poder otorgado por la Dra. María Del Rosario Gutiérrez de Piñeres Perdomo, segundo representante legal suplente, ver doc. 03.

<sup>23</sup> Fol. 4 doc. 25

<sup>24</sup> Fols. 5-16 doc. 25, facultad consagrada en el artículo 16 de la Resolución No. 018 de 2021.

<sup>25</sup> Fols. 5-12 doc. 32

<sup>26</sup> **PARÁGRAFO 8o.** El Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) podrá conciliar las sanciones e intereses derivados de los procesos administrativos, discutidos con ocasión de la expedición- de los actos proferidos en el proceso de determinación o sancionatorio, en los mismos términos señalados en esta disposición.

<sup>27</sup> **Artículo 19. FUNCIONES.** El Comité de Conciliación ejercerá las siguientes funciones: (...) 5. Determinar en cada caso, la procedencia o improcedencia de la conciliación y señalar la posición institucional que fije los parámetros dentro de los cuales el representante legal o el apoderado actuará en las audiencias de conciliación. Para tal efecto, el Comité de Conciliación deberá analizar las pautas jurisprudenciales consolidadas, de manera que se concilie en aquellos casos donde exista identidad de supuesto con la jurisprudencia reiterada (...)"

<sup>28</sup> "Artículo 22. APODERADOS. Las decisiones adoptadas por el Comité de Conciliación o por el representante legal de la entidad cuando no se tenga la obligación de constituirlo ni se haya hecho de manera facultativa, serán de obligatorio cumplimiento para los apoderados de cada entidad."



**b) Que el asunto sea conciliable.**

La Ley 2155 del 14 de septiembre de 2021<sup>29</sup>, en su artículo 46 prevé la conciliación contencioso administrativa en materia tributaria, aduanera y cambiaria y, en su parágrafo 8 faculta al Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la UGPP, para conciliar las sanciones e intereses derivados de los procesos administrativos, discutidos con ocasión de la expedición de los actos proferidos en el proceso de determinación o sancionatorio, siempre que se acredite el cumplimiento de determinados requisitos expresamente determinados en el artículo mencionado.

La normativa anterior, fue reglamentado por el Decreto 1653 del 6 de diciembre de 2021, que en el artículo 1º sustituyó el título 4 de la parte 6 del libro 1 del Decreto 1625 de 2016, en los artículos 1.6.4.2.1, 1.6.4.2.2, 1.6.4.2.3, 1.6.4.2.4 y 1.6.4.2.5, los cuales se refieren a la procedencia de la conciliación contencioso administrativa tributaria, aduanera y cambiaria, a los requisitos de la solicitud de conciliación, determinación de los valores a conciliar, la solicitud y la presentación de la fórmula conciliatoria, respectivamente.

Así, el artículo 3 del Decreto 1653 de 2021, dispone que *“en lo que sea compatible, le serán aplicables a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP, las disposiciones sustituidas y adicionadas mediante el presente decreto al Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria.”*

En ese orden, se concluye que el presente acuerdo, para ser susceptible de conciliación, debe cumplir requisitos específicos, por lo que se entrará a verificar la satisfacción de los mismos:

<b>REQUISITOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 46 DE LA LEY 2155 DE 2021.</b>	<b>CUMPLE</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
1. Haber presentado la demanda antes de la entrada en vigencia de la ley, es decir, con anterioridad al 30 de junio de 2021.	SÍ	La demanda fue presentada el 14 de septiembre de 2020 <sup>30</sup> .
2. Que la demanda haya sido admitida antes de la presentación de la solicitud de conciliación ante la administración.	SÍ	La demanda fue admitida el 24 de agosto de 2021 <sup>31</sup> , y la solicitud de conciliación se radicó ante la UGPP el 29 de marzo de 2022 <sup>32</sup> .
3. Que no exista sentencia o decisión judicial en firme que le ponga fin al respectivo proceso judicial.	SÍ	Se advierte que en el presente asunto se venció el término para alegar de conclusión y se encuentra pendiente para emitir fallo de primera instancia.

<sup>29</sup> *“Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones”*

<sup>30</sup> Doc. 09

<sup>31</sup> Doc. 17

<sup>32</sup> Fol. 6 doc. 32, según se desprende de la resolución que aprueba la mentada solicitud.



13001-23-33-000-2020-00678-00

<p>4. Adjuntar prueba del pago, de las obligaciones objeto de conciliación de acuerdo con lo indicado en los incisos anteriores (conceptos y porcentajes referidos)</p>	<p>Sí</p>	<p>Mediante la certificación No. 2022153000493493 del 07 de octubre de 2022<sup>33</sup>, la Subdirección de Cobranzas de la UGPP hizo constar el pago del 100% de los aportes determinados en la liquidación contenida en la Resolución No. RDO -2018-04791 de 2018, modificada mediante Resolución No. RDC-2020-00018 de 2020; 100% de los intereses de mora del subsistema de pensión, el 20% los intereses de mora por los demás subsistemas y el 20% de la sanción por omisión e inexactitud.</p> <p>De igual forma, se observan planillas de pago por Asopagos, aportadas por la entidad demandante al descorrer la fórmula de conciliación<sup>34</sup>, y debidamente verificadas por esta Sala, de los cuales se desprende que los pagos ocurrieron el 28 y 29 de marzo de 2022, antes del 31 de ese mismo mes, como exige el artículo 46 de la Ley 2155/21</p>
<p>5. Aportar prueba del pago de la liquidación privada del impuesto o tributo objeto de conciliación correspondiente al año gravable 2020, siempre que hubiere lugar al pago de dicho impuesto. (Artículo 1.6.4.2.4 del Decreto 1653 de 2021)</p>	<p>Sí</p>	<p>No aplica por cuanto no se trata de un impuesto, sino de una obligación con el sistema de la protección social y sanciones impuestas.</p>
<p>6. Que la solicitud de conciliación sea presentada ante la UGPP hasta el día 31 de marzo de 2022</p>	<p>Sí</p>	<p>La solicitud de conciliación se radicó el 29 de marzo de 2022.</p>
<p>7. Suscripción de la fórmula conciliatoria a más tardar el 30 de abril de 2022:</p>	<p>Sí</p>	<p>Si bien el acto de aprobación de la conciliación se expidió el 21 de noviembre de 2022, al encontrar que el contribuyente acreditó los requisitos exigidos por la ley, su emisión se dio ante la solicitud de revocatoria del Acta No. 180 del 29 de abril de 2022, confirmada mediante Resolución No. PAR 1700 del 09 de septiembre del mismo año, que había negado la solicitud de conciliación. Por ende, al ser un trámite sucesivo del estudio inicial, y deberse a errores en las certificaciones emitidas por la Subdirección de Cobranza, tal como lo reconoce la UGPP, se entiende realizado el acuerdo en tiempo.</p>
<p>8. Presentación del acto o documento que dé lugar a la conciliación dentro de los diez (10) días hábiles siguientes:</p>	<p>Sí</p>	<p>Si bien, la resolución que aprobó el acuerdo conciliatorio, se expidió el 21 de noviembre de 2022, solo se remitió a esta Corporación hasta el 09 de diciembre del mismo año, cuando habían transcurrido más de los 10 días hábiles exigidos por la ley, pues estos fenecieron el 05</p>

<sup>33</sup> Fols. 13-16 doc. 32

<sup>34</sup> Fols. 8-240 doc. 37



13001-23-33-000-2020-00678-00

		de la calenda; estando probados los demás requisitos previstos para el efecto, se estima que en atención al principio de acceso a la administración de justicia, esta Sala lo tendrá por superado, en concordancia con la prohibición del exceso ritual manifiesto, que impide aplicar las normas procesales como un obstáculo para la defensa de los intereses de los administrados y en detrimento de la satisfacción del derecho sustancial <sup>35</sup> .
--	--	--

Una vez estudiadas las pretensiones de la conciliación judicial y verificado el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas previamente citadas, se advierte que lo que pretenden conciliar las partes es la liquidación oficial por omisión en la vinculación, mora e inexactitud en las autoliquidaciones y pago de los aportes al sistema de protección social en el periodo comprendido entre enero a diciembre de 2013, a cargo de la UTB motivo por el cual la controversia suscitada es de carácter particular y de contenido económico, por tanto, los derechos que en ella se discuten se catalogan como conciliables, según lo establecido en la norma antes citada y de conformidad con los artículos 13<sup>36</sup> de la Ley 1285 de 2009 y 2<sup>37</sup> del Decreto 1716 de 2009 y el artículo 2.2.4.3.1.1.2. del Decreto 1069 de 2015, modificado por el artículo 1, Decreto Nacional 1167 de 2016.

**c). Que no se hubiere configurado el fenómeno jurídico procesal de la caducidad de la acción.**

Según el H. Consejo de Estado, en relación con las conciliaciones prejudiciales, la caducidad se determina de conformidad con la acción procedente ante la Jurisdicción Contencioso<sup>38</sup>. El artículo 164 numeral 2, inciso c). del CPACA., norma aplicable al momento de la presentación de la demanda, establece que cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda caduca al cabo de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso.

<sup>35</sup> Ver Corte Constitucional, sentencias [SU-061 de 2018](#) y [SU-041 de 2022](#).

<sup>36</sup> "(... ) cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que los sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial."

<sup>37</sup> "Asuntos Susceptibles de Conciliación Extrajudicial en Materia Contencioso Administrativo. Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que los sustituyan. "Parágrafo 1º. No son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo Contencioso Administrativo: "- Los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario. "- Los asuntos que deban tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993.

-Los asuntos en los cuales la correspondiente acción haya caducado (...)"

<sup>38</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Auto de 25 de Noviembre de 2009. Expediente: 36.544. C.P. Mauricio Fajardo Gómez.





En el presente asunto, se demandaron las Resoluciones No. RDO-2018-04791 del 20 de diciembre de 2018, y No. RDC 2020-00018 de fecha 10 de enero de 2020, mediante las cuales se profirió liquidación oficial a la UTB por omisión en la vinculación, mora en el pago de los aportes e inexactitud en las autoliquidaciones al Sistema de la Protección Social en los periodos de enero a diciembre de 2013, junto con los intereses de mora causados, adicionalmente, se impusieron las sanciones por no declarar y por inexactitud.

La Sala observa que no existe caducidad del medio de control, debido a que la última resolución demandada, fue notificada el 31 de enero de 2020<sup>39</sup>, por lo que el término de caducidad quedó cobijado con la suspensión de términos por emergencia sanitaria covid-19 consagrada en el artículo 1 del Decreto Legislativo No. 564 de 2020<sup>40</sup> y en la Rama Judicial, se suspendieron los términos entre el 16 de marzo y 30 de junio de 2020<sup>41</sup>; habiendo transcurrido un mes y 15 días para el 16 de marzo de 2020. Una vez reanudado el plazo, la parte actora contaba con 2 meses y 15 días, los cuales corrieron del 01 de julio al 16 de septiembre de 2020, habiéndose presentado la demanda el 14 de septiembre de la misma anualidad<sup>42</sup>, dentro de la oportunidad legal, es decir, antes de los 4 meses mencionados.

#### **d) Que el acuerdo conciliatorio cuente con las pruebas necesarias**

En el caso que ocupa la atención del Despacho, se observa con el análisis crítico de las pruebas arimadas al expediente, que las mismas están compiladas. En efecto, como respaldo de las pretensiones formuladas, se observan los siguientes documentales:

<sup>39</sup> Fol. 111 doc. 15

<sup>40</sup> Artículo 1. Suspensión términos de prescripción y caducidad. Los términos de prescripción y de caducidad previstos en cualquier norma sustancial o procesal para derechos, acciones, medios control o presentar demandas ante la Judicial o ante los tribunales arbitrales, sean de meses o años, se encuentran suspendidos desde el 16 marzo 2020 hasta el día que Consejo Superior de la Judicatura disponga la reanudación los términos judiciales.

El conteo los términos prescripción y caducidad se reanudará a partir del día hábil siguiente a la fecha en que cese la suspensión términos judiciales ordenada por Consejo Superior de la Judicatura. No obstante, cuando al decretarse la suspensión de términos por dicha Corporación, el plazo que restaba para interrumpir prescripción o hacer inoperante la caducidad era inferior a treinta (30) días, interesado tendrá un mes contado a partir del día siguiente al levantamiento de la suspensión, para realizar oportunamente la actuación correspondiente."

<sup>41</sup> Acuerdos PCSJA-11517, PCSJA20-11518, PCSJA-11519, PCSJA-11521, PCSJA20-11526, PCSJA-11527, PCSJA-11528, PCSJA-11529, PCSJA-11532, PCSJA-11546, PCSJA-11549, PCSJA-11556 y PCSJA-11567 suspendió los términos judiciales a partir del 16 de marzo de 2020. Posteriormente, mediante Acuerdo PCSJA-11581 del 27 de mayo de 2020 el Consejo Superior de la Judicatura dispuso el levantamiento de términos judiciales, a partir del 1º de julio de 2020.

<sup>42</sup> Doc. 09



1. Resolución No. RDO -2018-04791 del 20 de diciembre de 2018<sup>43</sup>, proferida por la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la UGPP, y notificada personalmente el 10 de enero de 2019<sup>44</sup>; mediante la cual se liquidó obligación del sistema de seguridad social a cargo de la UTB y se le impuso sanciones por inexactitud y por omisión.
2. Auto aclaratorio No. ADO-M-15 del 30 de enero de 2019<sup>45</sup>, mediante el cual se aclara la liquidación oficial contenida en la Resolución No. RDO -2018-04791 de 2022, en lo atinente a la sanción por inexactitud, el cual fue notificado el 06 de febrero de 2019<sup>46</sup>.
3. Recurso de reconsideración interpuesto por la UTB el 08 de marzo de 2019<sup>47</sup>, contra la decisión anterior.
4. Resolución No. RDC-2020-00018 del 10 de enero de 2020<sup>48</sup>, notificada personalmente el 31 de enero del mismo año<sup>49</sup>, por medio de la cual se modifica la obligación liquidada y la sanción por inexactitud, confirmándose la sanción impuesta por omisión.
5. Solicitud de conciliación radicada ante la UGPP el 29 de marzo de 2022, consistente en el acogimiento del beneficio tributario de la Ley 2155 de 2021<sup>50</sup>.
6. Planillas pagadas a través del operador Asopago en pensión y salud correspondientes a los periodos 01-2013 al 12-2013<sup>51</sup>
7. Constancia de pago del 20% de la sanción al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, efectuado el 29 de marzo de 2022<sup>52</sup>
8. Memorando de Radicación - 2022153000493493 del 07 de octubre de 2022, consistente en la "CERTIFICACIÓN DE VERIFICACIÓN DE PAGO DE BENEFICIO TRIBUTARIO - LEY 2155 DE 2021", expedido por Subdirector de Cobranzas de la UGPP, en donde se hace constar el estado de la obligación a cargo de la UTB y los pagos realizados por dichos conceptos<sup>53</sup>.
9. Resolución No. PAR 2129 del 21 de noviembre de 2022<sup>54</sup>, mediante la cual se revoca el Acta No. 180 del 29 de abril de 2022, que negó la solicitud de conciliación, confirmada mediante Resolución No. PAR 1700 de 2022, y en su defecto, accede y aprueba la solicitud por valor total de \$639.153.421, discriminados de la siguiente forma:

<sup>43</sup> Fols. 2-24 doc. 07 y 66-88 doc. 15

<sup>44</sup> Fol. 1 doc. 07

<sup>45</sup> Fols. 90-93 doc. 15

<sup>46</sup> Fol. 89 doc. 15

<sup>47</sup> Doc. 08 y fols. 94-108 doc. 15

<sup>48</sup> Fols. 112-141 doc. 15

<sup>49</sup> Fol 111 doc. 15

<sup>50</sup> Fols. 6-7 doc. 37

<sup>51</sup> Fols. 9-240 doc. 37

<sup>52</sup> Fol. 8 doc. 37

<sup>53</sup> Fols. 13-16 doc. 32

<sup>54</sup> Fols. 5-12 doc. 32



13001-23-33-000-2020-00678-00

intereses moratorios por la suma de \$ 462.802.911 y sanción por el monto de \$176.350.510.

**e) Que el acuerdo conciliatorio no sea violatorio de la ley.**

Ahora bien, revisada la resolución contentiva del acuerdo de conciliación realizado entre las partes, se desprende que el mismo se sustentó en el artículo 46 de la Ley 2155 de 2021

**“ARTÍCULO 46. CONCILIACIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN MATERIA TRIBUTARIA, ADUANERA Y CAMBIARIA.** *Facúltese a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, para realizar conciliaciones en procesos contenciosos administrativos, en materia tributaria, aduanera y cambiaria de acuerdo con los siguientes términos y condiciones:*

*Los contribuyentes, agentes de retención y responsables de los impuestos nacionales, los usuarios aduaneros y del régimen cambiario, que hayan presentado demanda de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, podrán conciliar el valor de las sanciones e intereses según el caso, discutidos contra liquidaciones oficiales, mediante solicitud presentada ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, así:*

*Por el ochenta (80%) del valor total de las sanciones, intereses y actualización según el caso, cuando el proceso contra una liquidación oficial se encuentre en única o primera instancia ante un Juzgado Administrativo o Tribunal Administrativo, siempre y cuando el demandante pague el ciento por ciento (100%) del impuesto en discusión y el veinte por ciento (20%) del valor total de las sanciones, intereses y actualización.*

(...)

**PARÁGRAFO 8o.** *El Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) podrá conciliar las sanciones e intereses derivados de los procesos administrativos, discutidos con ocasión de la expedición- de los actos proferidos en el proceso de determinación o sancionatorio, en los mismos términos señalados en esta disposición.”*

Verificado el Memorando No. 2022153000493493 del 07 de octubre de 2022, por la cual se realiza la “CERTIFICACIÓN DE VERIFICACIÓN DE PAGO DE BENEFICIO TRIBUTARIO - LEY 2155 DE 2021”, expedido por Subdirector de Cobranzas de la UGPP, se hace constar los pagos por concepto de obligaciones, intereses y sanciones realizados por la UTB, así:

Conceptos y Sumas adeudadas al momento de la entrada en vigencia de la Ley 2155 de 2021:

Concepto	Suma
----------	------





13001-23-33-000-2020-00678-00

Obligación	348.775.634 <sup>55</sup>
sanción (inexactitud)	\$ 208.708.708 <sup>56</sup>

Conceptos y Sumas adeudadas después de la vigencia de la Ley 2155 de 2021 y pagadas antes del 30 de marzo de 2022<sup>57</sup>:

- Por concepto de obligación:

**la unidad**  
DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES

AÑO DETERMINADO	SUBSISTEMA	VALOR DE LA OBLIGACIÓN DETERMINADA EN EL ACTO OFICIAL	VALOR DEL CAPITAL PAGADO MÁS APROXIMACIONES	VALOR INTERESES MORATORIOS PAGADOS	VALOR TOTAL PAGADO POR EL APORTANTE	VALOR SALDO DE LA OBLIGACION
2013	SALUD	\$ 133.882.292	\$ 133.882.292	\$ 64.872.387	\$ 198.754.679	\$ -
	PENSION	\$ 99.699.580	\$ 99.699.580	\$ 241.171.505	\$ 340.871.085	\$ -
	FSP	\$ 10.039.400	\$ 10.037.700	\$ 24.300.306	\$ 34.338.006	\$ 1.700
	ALTO RIESGO	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
	ARL	\$ 3.369.962	\$ 3.366.862	\$ 1.632.552	\$ 4.999.414	\$ 3.100
	CCF	\$ 45.151.400	\$ 45.151.400	\$ 21.806.634	\$ 66.958.034	\$ -
	SENA	\$ 22.760.200	\$ 22.760.200	\$ 10.992.086	\$ 33.752.286	\$ -
	ICBF	\$ 33.872.800	\$ 33.872.800	\$ 16.359.530	\$ 50.232.330	\$ -
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>\$ 348.775.634</b>	<b>\$ 348.770.834</b>	<b>\$ 381.135.000</b>	<b>\$ 729.905.834</b>	<b>\$ 4.800</b>

- Por concepto de sanción:

Valor Obligación	Fecha de exigibilidad	Corte actualización	Días de mora	IPC		Valor IPC	Obligación actualizada	No. SIF	VALOR PAGADO	FECHA DE PAGO	PAGO IMPUTADO A OBLIGACIÓN (20% DE LA SANCIÓN)	MAYOR VALOR PAGADO SANCIÓN EN OCASIÓN AL BENEFICIO	SALDO A PAGAR	PORCENTAJE PAGADO PARA ACCEDER AL BENEFICIO	VALIDACION PAGOS
				IPC	AÑO										
205.406.540	03/02/2020	31/12/2020	-	0,00%	2020	-	205.406.540	1746919	4.800	27/02/2019	-	-	205.401.740	0,00%	Pago Antes del BT
205.401.740	03/02/2020	31/12/2020	333	1,61%	2020	3.306.668	208.708.708				-	-	208.708.708	0,00%	
208.708.708	01/01/2021	31/12/2021	365	5,62%	2021	11.729.429	220.438.137				-	-	220.438.137	0,00%	
220.438.137	01/01/2022		-	0,00%		-	220.438.137	3662422	44.087.628	29/03/2022	44.087.628	-	-	20,00%	Pago Durante BT

La suma de \$208.708.708, al momento de actualizarse corresponde a \$220.438.137, el 20% equivale a \$44.087.628, suma que fue pagada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, efectuado el 29 de marzo de 2022<sup>58</sup>

- Saldo a favor:

\$151.726.	pagos en exceso por aportes
------------	-----------------------------

Como se aprecia, la obligación total a cargo de la UTB por valor de 348.775.634, si bien en principio fue cancelada parcialmente, quedando pendiente el pago de \$4.800 que con los intereses causados ascendía a \$17.932 para el 2022; no debe perderse de vista que la demandante había pagado en exceso por aportes \$151.726 en favor de la UGPP, los cuales no

<sup>55</sup> La obligación fue fijada en 348.781.034 y antes de la vigencia de la Ley, el 06/03/2019 se hizo un pago parcial por valor de \$5.400, de cuya resta resulta el monto de la obligación adeudada al momento de la entrada en vigor de la Ley.

<sup>56</sup> Sanción por inexactitud actualizada. Se deja constar que la sanción por omisión fijada en valor de \$4.800 fue pagada el 27/02/2019, antes de la vigencia de la ley

<sup>57</sup> Específicamente se efectuaron entre el 28 y 29 de marzo de dicha calenda.

<sup>58</sup> Fol. 8 doc. 37





13001-23-33-000-2020-00678-00

habían sido advertidos inicialmente por la demandada y superaban lo adeudado, motivo por el cual podía imputarse las suma excedente a los valores adeudados, como quiera que estos ya reposaban en los haberes de la entidad pública, en ese orden, la UTB podía informar de la situación, tal como lo hizo y subsanar el error; sin embargo, esta suma fue pagada nuevamente antes del 07 de octubre de 2022, 20 de mayo y 29 de septiembre del mismo año, según se lee en la Resolución PAR 2129 del 21 de noviembre de 2022.

Así las cosas, se concluye que la UGPP contaba con los dineros para tener por cancelada el 100% de la obligación a cargo de la UTB, antes de la fecha límite que era el 31 de marzo de 2022.

Adicionalmente, se observa que los intereses adeudados fueron cancelados en su totalidad, entendiéndose que para el resto del subsistema, correspondió a un 20% de lo debido por este concepto, además, se advierte que los intereses causados por concepto de obligación al sistema de pensiones fueron cobijados en un 100%, por valor de \$241.171.505.

Por último, se tiene que la sanción insoluta fue pagada en porcentaje del 20% sobre el valor impuesto.

En ese orden, el acuerdo conciliatorio estuvo compuesto por los siguientes conceptos:

VALORES A CONCILIAR	Intereses moratorios	\$462.802.911
	Sanción	\$176.350.510
	Total:	\$639.153.421

#### **f). Que la conciliación no resulte lesiva para el patrimonio público**

Se observa que el acuerdo conciliatorio atendió los topes y condiciones fijados por el legislador, y se celebró con el objeto de dar continuidad y fortalecer el gasto social, garantizando un mayor flujo de ingresos y liquidez para la UGPP, en aras de que esta pudiera seguir cumpliendo sus funciones, motivo por el cual se concluye que no resulta lesivo para el patrimonio público, por el contrario, responde a las medidas para la reactivación económica.

Bajo las consideraciones anteriores, se concluye que el acuerdo conciliatorio no resulta lesivo para el patrimonio del Estado, teniendo en cuenta que se cumplen todos los requisitos para su celebración, y se respetó la fórmula de conciliación permitida por el legislador. Por lo anterior la Sala aprobará el acuerdo conciliatorio, en los términos y condiciones previstos por las partes.



13001-23-33-000-2020-00678-00

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: APROBAR** el acuerdo conciliatorio celebrado entre la Universidad Tecnología de Bolívar (UTB) y la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), aprobado mediante Resolución PAR No. 2129 del 21 de noviembre de 2022, por la suma de **SEISCIENTOS TREINTA Y NUEVE MILLONES CIENTO CINCUENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS VEITNIUN PESOS (\$639.153.421)**

**SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior, **DAR POR TERMINADO** el presente asunto.

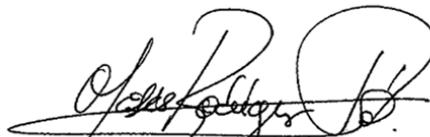
**TERCERO:** En firme esta providencia, **EXPÍDANSE** copias de la misma, a costas de las partes interesadas, para el cumplimiento del acuerdo, con las constancias de ley, advirtiendo que el acuerdo conciliatorio junto con el presente proveído, hace tránsito a cosa juzgada y presta mérito ejecutivo, conforme al artículo 66 de la Ley 446 de 1998 y el artículo 297 del CPACA.

**CUARTO: NOTIFICAR** esta providencia a las partes convocante y convocada, así como al Ministerio Público.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en Sala No.024 de la fecha.*

**LOS MAGISTRADOS**

  
MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

  
EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS

  
JEAN PAUL VÁSQUEZ GÓMEZ