



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA

CONSEJERO PONENTE: WILSON RAMOS GIRÓN

Bogotá, D C., dieciocho (18) de septiembre de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 15001-23-33-000-2019-00572-01 (29944)
Demandante: Total E&P Colombie Sucursal Colombia
Demandado: Municipio de Puerto Boyacá

Temas: Conciliación contencioso-administrativa. Ley 2155 de 2021. Requisitos.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación¹ interpuesto por la actora contra la sentencia del 07 de noviembre de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, que resolvió (f. 426 vto.):

Primero. Improbar el acuerdo conciliatorio suscrito el 04 de abril de 2022, entre la actora y el municipio de Puerto Boyacá, respecto medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra las Resoluciones 132, del 18 de mayo de 2018, y 200, del 20 de noviembre de 2018, en los términos de la parte motiva de esta providencia.

Segundo. Declarar probada la excepción de caducidad de la acción, en los términos expuestos.

Tercero. Como consecuencia de lo anterior, terminar el proceso.

Cuarto. Sin condena en costas en esta instancia.

ANTECEDENTES

Actuación administrativa

Mediante la Resolución 132, del 18 de mayo de 2018 (ff. 88 a 92 vto. caa²), el demandado multó a la actora por no informar los datos requeridos, relativos a operaciones gravadas con el ICA (impuesto de industria y comercio) en los años gravables 2015 y 2016, decisión que confirmó la Resolución 200 del 20 de noviembre de 2018 (ff. 70 a 73 caa).

Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del CPACA (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011), la demandante formuló las siguientes pretensiones (índice 14):

¹ El expediente entró al despacho sustanciador el 14 de marzo de 2025 (índice 3. Esta y las demás menciones de «índices» aluden al historial de actuaciones registradas en el repositorio informático Samai).
² El cuaderno de antecedentes administrativos se aportó por el demandado en los documentos digitales contenido en el índice 21.

1. Principales

1.1. Que se declare la nulidad de (i) la Resolución 132, del 18 de mayo de 2018, ... por medio de la cual se sancionó a la actora por no suministrar la información solicitada en materia del ICA para las vigencias 2015 y 2016; y (ii) la Resolución 200, del 20 de noviembre de 2018, ... por medio de la cual se resolvió el recurso de reconsideración interpuesto contra la resolución sanción.

1.2. Que, como consecuencia de lo anterior, se restablezca el derecho de la actora en los siguientes términos: (i) Declarando que si cumplió con su deber de entregar la información solicitada por el municipio en los términos solicitados. (ii) Que, por tanto, no hay lugar a que el municipio imponga sanción por no informar; (iii) Que se declare que no son de cargo de la actora las costas en que hubiere incurrido el municipio con relación a la actuación administrativa demandada, ni las de este proceso. (iv) Que conforme el artículo 188 del CPACA se condene al municipio por el valor de las costas y las agencias en derecho en las cuales ha incurrido la actora.

2. Subsidiarias:

2.1. Que, como consecuencia de la nulidad de los actos demandados, se restablezca el derecho de la actora en los siguientes términos: (i) Declarando que la sanción por no informar aplicable, equivale a la suma de \$75.039.685, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 374 del Acuerdo 023 de 2016. (ii) Que se declare que no son de cargo de la actora las costas en que hubiere incurrido el Municipio con relación a la actuación administrativa demandada, ni las de este proceso. (iii) Que conforme el artículo 188 del CPACA se condene al Municipio por el valor de las costas y las agencias en derecho en las cuales ha incurrido la actora.

A los anteriores efectos, invocó como normas vulneradas los artículos 29, 363 y 338 de la Constitución; 563, 565, 566-1, 732 y 734 del ET (Estatuto Tributario); y 312 y 371 del Acuerdo 023 de 2016, bajo el siguiente concepto de violación (índice 14):

Sostuvo que su contraparte vulneró el debido proceso al omitir notificar en debida forma la resolución que decidió el recurso de reconsideración, la cual se habría notificado por conducta concluyente el 30 de julio de 2019, configurando, en los términos del artículo 734 del ET, un silencio administrativo positivo. Al respecto explicó que el demandado envió la citación para la notificación personal del acto el 22 de noviembre de 2018 a una dirección electrónica, pese a que entonces ese mecanismo de notificación era inaplicable por falta de reglamentación y a que, en todo caso, requería que la autoridad tributaria le asignara al administrado un canal electrónico o que este lo autorizara, lo cual no habría ocurrido en el caso. Alegó que, conforme al artículo 565 del ET, se le tendría que haber enviado con una empresa de mensajería, a su dirección física, una citación para concurrir a notificarse personalmente del acto.

También negó haber incurrido en la conducta infractora que le fue imputada en los actos acusados, porque sostiene que atendió el requerimiento de información que se le hizo para que remitiera los acuerdos celebrados para el desarrollo de actividades gravadas con el ICA en la jurisdicción del municipio en los años 2015 y 2016. Explicó que no suscribió ninguno y que así lo informó; y añadió que el contrato mediante el cual cedió su posición contractual en un acuerdo de transporte de crudo, solicitado por el demandado, no tuvo incidencia sobre el ICA en esa jurisdicción, ni estaba vigente en 2016; y censuró que su contraparte le impusiera la sanción prevista en el artículo 651 del ET, modificado por el artículo 289 de la Ley 1819 de 2016, siendo que el artículo 374 del Acuerdo 023 de 2016 establecía una sanción menor.

Contestación de la demanda

El demandado se opuso a las pretensiones de la actora (índice 21), para lo cual propuso la excepción de caducidad del medio de control. Señaló que la resolución que resolvió el recurso de reconsideración fue notificada oportunamente mediante edicto desfijado el 21

de diciembre de 2018 y que esta forma supletiva de notificación estaría habilitada porque la actora no compareció a notificarse personalmente en los diez días siguientes al envío de la citación al correo electrónico. Afirmó que en el recurso interpuesto la demandante pidió que se le hicieran las notificaciones en la dirección registrada en el RUT (Registro Único Tributario), sin restringir esa actuación a la dirección postal reportada, motivo por el cual también sería válida la dirección electrónica que constaba en ese registro. Aseguró que la actora incurrió en la conducta sancionable, al no entregar la información solicitada, particularmente el contrato mediante el cual cedió su posición contractual en otro acuerdo para el transporte de crudo, que era relevante para establecer la realización del hecho generador del ICA, dado que el oleoducto a través del cual se efectuaba el transporte transcurría por su jurisdicción. Por último, sostuvo que liquidó la multa impuesta según lo previsto en el artículo 651 del ET, antes de que lo modificara el artículo 289 de la Ley 1819 de 2016, norma que, en su criterio, resultaba concordante con lo establecido en el artículo 374 del Acuerdo 023 de 2016.

Posteriormente, en memorial radicado el 13 de mayo de 2022, le informó al tribunal que había suscrito un acuerdo de conciliación con su contraparte, bajo el artículo 46 de la Ley 2155 de 2021, para dar por terminado el proceso judicial, que aportó para su aprobación (índices 36, 43 y 46).

Sentencia apelada

El tribunal improbo el acuerdo de conciliación suscrito por las partes y, en cambio, declaró probada la excepción de caducidad del medio de control, sin condenar en costas a la actora (Índice 47). Si bien constató que el acuerdo cumplía con los requisitos previstos en el artículo 46 de la Ley 2155 de 2021, juzgó que carecía de validez, porque la demanda con la cual inició el proceso se habría presentado estando vencido el plazo para ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Arribó a esa conclusión tras avalar la notificación mediante edicto de la resolución que decidió el recurso de reconsideración, porque consideró que el demandado estaba autorizado para remitir la citación para la notificación personal al correo electrónico por las razones aducidas en la contestación de la demanda.

Recurso de apelación

La demandante apeló la decisión del *a quo* (índice 52), para lo cual expuso que, una vez suscribió con su contraparte el acuerdo conciliatorio del presente proceso, desistieron de una decisión de fondo sobre la controversia planteada, razón por la cual la competencia del tribunal se limitaría a verificar si ese acuerdo cumplía con los requisitos establecidos en el artículo 46 de la Ley 2155 de 2021. Censuró que el tribunal hubiera improbadado la conciliación, pese a haber constatado que reunía los presupuestos legales, acudiendo a un análisis de fondo sobre la validez de la notificación del acto que puso fin a la actuación administrativa, exigencia que no se encontraba prevista en la norma como condición para su aprobación.

En todo caso, sostuvo que no operó la caducidad del medio de control, dado que presentó la demanda dentro de los cuatro meses siguientes a que se notificó de la resolución que resolvió el recurso de reconsideración, por conducta concluyente. Insistió en que no se le podía enviar por correo electrónico la citación para concurrir a la notificación personal, porque ese mecanismo se supeditaba a la reglamentación del artículo 566-1 del ET y a que se estableciera un canal electrónico específico a tal fin, circunstancias que estima que no se presentaron en el caso; y en que la notificación por edicto resultaba inválida como medio supletivo, lo cual habría derivado en la configuración del silencio positivo.



Pronunciamientos sobre el recurso

El demandado y el ministerio público guardaron silencio.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Ámbito del juicio en la segunda instancia

1- La Sala se pronuncia sobre los cargos formulados por la actora, en calidad de apelante única, contra la sentencia del *a quo* que improbió el acuerdo de conciliación que celebró con su contraparte en el presente proceso y declaró probada la excepción de caducidad del medio de control, sin condenar en costas. Se debe determinar si, para la aprobación del acuerdo conciliatorio procedía pronunciarse de fondo sobre los actos administrativos acusados y su impugnación, para verificar la oportunidad con que se radicó la demanda que dio inicio al proceso. De ser necesario, se tendría que establecer si caducó el medio de control o, por el contrario, si la demanda fue presentada en tiempo.

Estudio del caso

2- Pese a que estimó que el acuerdo de conciliación suscrito por las partes para dar por terminado el presente proceso cumplía con los requisitos previstos en el artículo 46 de la Ley 2155 de 2021, el tribunal lo improbió porque consideró que carecía de validez, porque la demanda con la cual se promovió el proceso se habría presentado estando vencido el término para ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Para arribar a esa conclusión, el *a quo* avaló la notificación mediante edicto de la resolución que falló el recurso de reconsideración practicada por el demandado y negó los cargos de la actora sobre su invalidez. La actora, como apelante única, sostiene que esa decisión excede el alcance de la competencia judicial en materia de aprobación de los acuerdos de conciliación celebrados con fundamento en el artículo 46 de la Ley 2155 de 2021; pues afirma que, una vez las partes deciden conciliar, desisten de una decisión de fondo sobre la controversia planteada, de manera que al órgano judicial solo le correspondería verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos para aprobar el acuerdo, sin que quepa pronunciarse sobre la validez de la notificación del acto administrativo que puso fin a la actuación, porque esta exigencia no está prevista en la disposición como condición para la aprobación del acuerdo conciliatorio. En todo caso, sostiene que en el presente asunto no operó la caducidad del medio de control, porque la demanda fue presentada dentro de los cuatro meses siguientes a la notificación por conducta concluyente de la resolución que resolvió el recurso de reconsideración, ocurrida el 30 de julio de 2019.

Por ende, se debe establecer si el *a quo* tenía que limitarse a verificar el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 46 de la Ley 2155 de 2021 para aprobar el acuerdo de conciliación suscrito por las partes o si, por el contrario, debía pronunciarse de fondo sobre la validez de la notificación de la resolución que falló el recurso de reconsideración, a fin de determinar la oportunidad en la presentación de la demanda con que inició el proceso. De ser esto último, habría que establecer si la demanda se presentó dentro del término legal.

3- Sobre el particular, el acuerdo conciliatorio que se sometió a examen del tribunal se rige por el artículo 46 de la Ley 2155 de 2021, reglamentado por el artículo 1.º del Decreto

1653 del 2021³. En el párrafo 6.°, la disposición facultó a las entidades territoriales para celebrar conciliaciones en procesos contencioso-administrativos de carácter tributario, dentro del ámbito de sus competencias, lo cual llevó a cabo el municipio demandado al expedir el Decreto 141 de 2021.

Tales normas autorizaron a conciliar el 50% del monto actualizado de las sanciones tributarias impuestas en actos administrativos en los que no existieran tributos, siempre que estuviera en curso un proceso judicial contra esos actos y no se hubiese proferido una decisión definitiva de fondo, supuesto que se presenta en este proceso.

Bajo los requisitos establecidos, los sancionados que pretendan acceder a la conciliación deben acreditar: (i) que la demanda contra los actos sancionadores respectivos haya sido presentada antes del 30 de junio de 2021; (ii) que esta se admitió antes de presentar el escrito de petición de conciliación; (iii) que no se ha proferido sentencia ni decisión judicial en firme que concluya el proceso, ni que esta se encuentre pendiente de recurso de súplica o revisión ante la jurisdicción contencioso-administrativa; (iv) que se pagó la multa conciliada; (v) que la solicitud se presentó en el plazo establecido; (vi) que la fórmula conciliatoria se suscribió antes del 30 de abril de 2022, sin perjuicio de la garantía de defensa y contradicción que asiste al obligado conforme al inciso final del artículo 46 de la Ley 2155 de 2021; y (vii) que, en vigencia de la Ley 2155 de 2021, el solicitante no sea deudor moroso de acuerdos de pago celebrados con fundamento en las leyes 1066 de 2006, 1175 de 2007, 1430 de 2010, 1607 de 2012, 1739 de 2014, 1819 de 2016, 1943 de 2018, 2010 de 2019 o en el Decreto Legislativo 688 de 2020.

La norma también dispuso que la fórmula conciliatoria debía ser presentada al proceso por cualquiera de las partes dentro de los diez días hábiles siguientes a su suscripción, para que el órgano judicial competente procediera a la aprobación, previa verificación del cumplimiento de los requisitos legales; constatado lo cual, la autoridad judicial respectiva debía aceptar la conciliación, mediante providencia que prestará mérito ejecutivo y hará tránsito a cosa juzgada.

4- Observa la Sala que la decisión del tribunal de improbar el acuerdo conciliatorio de las partes obedeció a que consideró que había operado la caducidad del medio de control, pese a que el artículo 46 de la Ley 2155 de 2021 no consagra como uno de los requisitos exigibles para la procedencia de ese mecanismo de terminación del proceso judicial la verificación de la oportunidad en la presentación de la demanda, pues esas cuestiones hacen parte del debate de fondo del litigio. En estricto sentido, de acuerdo con la norma aplicable, el juez que conoce de la aprobación de un acuerdo conciliatorio debe ceñirse a constatar el cumplimiento de las exigencias formales previstas en la norma que regula este mecanismo, sin que proceda examinar otras cuestiones debatidas en el proceso judicial, ni el fondo de la actuación administrativa objeto de conciliación. Es así porque la finalidad de la conciliación es permitir la terminación anticipada de la controversia por acuerdo de las partes, sin que dependa de la verificación de aspectos sustanciales de la discusión, aun si están relacionados con cuestiones procesales como la notificación del acto administrativo que puso fin a la actuación.

En lo que interesa al caso, sobre el aspecto estudiado por el *a quo*, la norma únicamente exigía que la demanda contra los actos sancionadores fuera presentada antes del 30 de junio de 2021 y admitida antes de que se solicitara la conciliación (ordinales 1.° y 2.° del artículo 46 de la Ley 2155 de 2021). De modo que, admitida la demanda interpuesta en el plazo señalado, se habilita al interesado para acudir a la conciliación con su contraparte

³ Norma que sustituyó el Título 4.° de la Parte 6.ª del Libro 1.° del Decreto 1625 de 2016 (Único Reglamentario en materia tributaria), en sus 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.



como mecanismo de terminación anticipada del proceso judicial. Estas exigencias se verifican en el caso, como lo reconoce el mismo *a quo*, al indicar que «*según la radicación de la plataforma SAMAI la demanda tiene ingreso el 8 de noviembre de 2019*»; y que fue admitida «*el 16 de diciembre de 2019*» y la solicitud de conciliación se presentó «*el 30 de marzo de 2022*» (índice 47).

Consecuentemente, están acreditados los requisitos previstos en la norma respecto de la interposición y admisión de la demanda en contra de los actos administrativos objeto de conciliación, porque, para cuando la actora presentó la solicitud de conciliación ante el municipio, el 30 de marzo de 2022 (índice 43), ya había sido admitida la demanda que radicó antes del 30 de junio de 2021. Dada esa circunstancia, concluye la Sala que el tribunal excedió los parámetros fijados en el artículo 46 de la Ley 2155 de 2021, porque, una vez verificado el cumplimiento de los requisitos formales allí previstos (relativos a que no se hubiera proferido una sentencia que pusiera fin al proceso judicial, se hubiera realizado el pago del 50% de la multa impuesta, se hubiera presentado oportunamente la solicitud de conciliación y se hubiera firmado en tiempo el acuerdo conciliatorio y que el interesado no fuera deudor moroso en virtud de otros acuerdos de pago, índice 43), debió aprobar el acuerdo de conciliación suscrito entre las partes, sin entrar a examinar aspectos propios de la controversia, como el relativo a la notificación de la resolución que decidió el recurso de reconsideración. Procede el cargo de apelación.

5- La anterior determinación resulta suficiente para que la Sala proceda a revocar la sentencia recurrida, sin que haga falta estudiar los restantes cargos de apelación. En su lugar, procederá a aprobar la conciliación con los efectos legales correspondientes y a declarar la terminación del presente proceso.

Conclusión:

6- Por lo razonado en precedencia, la Sala concluye que el operador judicial encargado de aprobar los acuerdos de conciliación en los procesos contencioso-administrativos de carácter tributario debe limitarse a verificar el cumplimiento de las exigencias formales previstas al efecto, sin que le corresponda efectuar analizar de fondo los planteamientos que las partes hayan formulado en el proceso judicial.

Bajo esa pauta, la Sala revocará la sentencia apelada y, en su lugar, aprobará el acuerdo conciliatorio celebrado por las partes el 04 de abril de 2022 y declarará terminado el presente proceso judicial.

Costas

7- Atendiendo al criterio fijado por la Sección, la Sala se abstendrá de condenar en costas en segunda instancia, con fundamento en lo establecido en el artículo 365 del CGP.

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

FALLA

1. **Revocar** la sentencia apelada, en su lugar se dispone:

*Primero: **Aprobar** el acuerdo conciliatorio celebrado el 04 de abril de 2022 por las partes, en relación con la Resolución 132, del 18 de mayo de 2018, y la Resolución 200, del 20 de noviembre de 2018, conforme lo expuesto en la sentencia de segunda instancia.*



Radicado: 15001-23-33-000-2019-00572-01 (29944)
Demandante: Total E&P Colombie Sucursal Colombia

Segundo: Como consecuencia de lo anterior, **declarar** terminado el presente proceso judicial.

2. Sin condena en costas en ambas instancias.

Notifíquese y comuníquese. Devuélvase al tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN
Presidente

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO
Aclaró voto

(Firmado electrónicamente)
LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

(Firmado electrónicamente)
CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ

Este documento fue firmado electrónicamente. La validez e integridad pueden comprobarse acudiendo a la siguiente dirección electrónica:
<https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>