CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA

CONSEJERA PONENTE: CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ

Bogotá D.C., primero (1) de octubre de dos mil veintiséis (2026)

Referencia:	Recurso extraordinario de revisión
Radicación:	11001-03-27-000-2026-00036-00 (31248)
Demandante:	Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP
Demandada:	Corporación Ecosesa
Temas:	Recurso extraordinario de revisión. Causal 5ª del artículo 250 del CPACA

Recurso extraordinario de revisión

La Sala decide el recurso extraordinario de revisión interpuesto mediante apoderado judicial por la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, contra la sentencia del 30 de abril de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia[1], que decidió:

> **"PRIMERO. CONFIRMAR** parcialmente la sentencia proferida el 31 de mayo de 2021, en cuanto niega la nulidad de la Resolución No. 2018-00247 del 03 de abril de 2018 y **REVOCAR** el numeral primero la parte resolutiva que quedará de la siguiente manera:
>
> *"**PRIMERO: DECLARAR** la nulidad de la **Resolución RDC 113 del 02 de abril de 2018**, "por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución No. RDO-M-151 del 30 de marzo de 2017, a través de la cual se profirió sanción a la CORPORACIÓN ECOSESA – ECOSESA con NIT 900.261.397, por no suministrar dentro del plazo establecido la información solicitada", y la "Resolución RDO-M-151 del 30 de marzo de 2017, la cual sancionó a la CORPORACIÓN ECOSESA, por haber suministrado la información solicitada de manera incompleta, por valor de $50.160.125".*
>
> ***SEGUNDO:** A título de restablecimiento del derecho, se determina que la **CORPORACIÓN ECOSESA** no está obligada al pago de la sanción impuesta en la Resolución RDC 113 del 02 de abril de 2018"por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución No. RDO-M-151 del 30 de marzo de 2017, a través de la cual se profirió sanción a la CORPORACIÓN ECOSESA – ECOSESA con NIT 900.261.397, por no suministrar dentro del plazo establecido la información solicitada".*
>
> ***TERCERO: DENEGAR** las demás pretensiones contenidas en la demanda formulada por la **CORPORACIÓN ECOSESA** contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL "UGPP".***

[1] Dentro del expediente de nulidad y restablecimiento del derecho con radicación 05001 33 33 012 2018 00316 02.

CUARTO: ABSTENERSE *el Despacho de condenar en costas en este proceso".*

SEGUNDO. NO CONDENAR EN COSTAS en segunda instancia (…)".

1. Antecedentes administrativos y demanda

Previos requerimientos de información, la UGPP profirió la Liquidación Oficial RDO 2017-00242 del 29 de marzo de 2017, mediante la cual determinó la obligación a cargo por concepto de aportes a la seguridad social correspondientes a los periodos de enero a diciembre de 2013, junto con las sanciones por mora e inexactitud.

La Corporación Ecosesa interpuso el recurso de reconsideración contra el acto de determinación oficial, que fue resuelto desfavorablemente por la UGPP mediante la Resolución RDC-018-00247 del 3 de abril de 2018, en el sentido de confirmar el acto principal.

De manera simultánea, el 30 de marzo de 2017, la UGPP, mediante la Resolución RDO-M-151, impuso sanción por no suministrar información a la Corporación Ecosesa. Contra ese acto, Ecosesa interpuso recurso de reconsideración, decidido por la Unidad mediante la Resolución RDC 113 del 2 de abril de 2018, que modificó el acto sancionatorio.

2. Antecedentes judiciales

2.1. La Corporación Ecosesa promovió demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la UGPP[2], en la que solicitó la nulidad de los actos que le impusieron la sanción por no suministrar información y decidieron el recurso de reconsideración: las Resoluciones RDO-M-151 del 30 de marzo de 2017 y RDC 113 del 2 de abril de 2018, respectivamente. Asimismo, solicitó la nulidad de los actos que le determinaron aportes al sistema de seguridad social por los periodos de enero a diciembre de 2013.

Con la demanda se planteó que la UGPP no demostró la configuración de los hechos sancionables relacionados con el deber de suministrar información, porque atendió oportunamente el requerimiento y de manera completa antes de la expedición del pliego de cargos. Además, cuestionó la tasación de la sanción por no suministrar información y la falta de aplicación del principio de la buena fe, sustentada en que la conducta de Ecosesa no causó daño a la Administración, por lo que dejó de aplicarse lo previsto en el artículo 651 del ET para graduar la sanción, pese a haberse aportado la información antes del pliego de cargos.

Asimismo, cuestionó que la Unidad actuó sin competencia funcional porque excedió el plazo de seis meses siguientes al vencimiento del término para atender el requerimiento para declarar o corregir y expedir la liquidación oficial, conforme lo prevé el inciso sexto del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007. No obstante, dicha decisión fue confirmada al resolver el recurso de reconsideración interpuesto.

Aunado a lo anterior, reprochó que la UGPP no realizó la estimación del monto de la sanción con corte cada 180 días, lo que le impidió conocer con certeza la obligación y, a partir de ello, ejercer sus derechos de defensa y contradicción.

[2] Folios 1 a 8 pdf. del cuaderno principal digitalizado. Índice 19, Samai CE.

Finalmente, planteó que la UGPP no contaba con facultades sancionatorias respecto de los años 2011 y 2012, puesto que solo quedó habilitada para ejercer sus funciones tras la expedición de la Ley 1607 del 27 de diciembre de 2012. Con lo cual, si bien tenía facultades de fiscalización desde el año 2007, no las tenía para imponer sanciones por periodos anteriores a la entrada en vigencia de la prenotada ley.

2.2. La demanda fue tramitada por el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Medellín, que profirió la sentencia de primera instancia el 31 de mayo de 2021, mediante la cual negó las pretensiones de la demanda[3], tras concluir que la UGPP actuó dentro del término de competencia temporal para proferir la liquidación oficial establecido en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012.

El Juzgado concluyó que las sanciones por mora e inexactitud impuestas por la Unidad se ajustan a la ley y, en ejercicio de plena competencia, aclaró que el periodo revisado y fiscalizado fue únicamente el 2013, con independencia de que el requerimiento de información incluyó los años 2011 y 2012. Razones por las cuales negó las pretensiones de la demanda.

2.3. Contra esa decisión, la Corporación Ecosesa interpuso recurso de apelación[4], en el que cuestionó que la sentencia no realizó una valoración probatoria satisfactoria, en especial frente al hecho de que la UGPP, mediante comunicación del 29 de septiembre de 2015, informó a la actora que la información solicitada con el requerimiento del 19 de junio de 2014 había sido recibida de manera completa. Por esa razón, sostuvo que el fallo erró al mantener la sanción por no suministrar información y al no considerar que la aportante no causó daño a la Administración.

Además, censuró la interpretación dada por el Juzgado al deber contenido en el artículo 5 del Decreto 3033 de 2013, que ordena realizar liquidaciones parciales de la sanción por no suministrar información con cortes cada 180 días, mandato que la Unidad desatendió. A la par, insistió en que el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012 no incluyó como hecho sancionable la entrega incompleta de información, por lo cual, en gracia de discusión, no había lugar a imponer la sanción.

Asimismo, consideró que el Juzgado hizo una interpretación analógica impropia al aplicar, en el caso concreto, el artículo 651 del ET para contabilizar el término de seis meses para proferir la liquidación oficial, pese a que no existe una norma especial expresa para fijar ese plazo. De modo que este debió contabilizarse a partir de la fecha del requerimiento para declarar o corregir, con lo cual el acto de determinación está afectado de caducidad.

3. Sentencia recurrida en revisión

El 30 de abril de 2025, el Tribunal Administrativo de Antioquia profirió sentencia de segunda instancia[5] en la que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda en lo que respecta a la imposición de la sanción por no suministrar información, pues, a juicio de esa corporación, para el 19 de junio de 2014 el numeral 3 del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012 solo preveía como infracción la presentación extemporánea de la información solicitada. Señaló que fue hasta la expedición de la Ley 1819 de 2016 (art. 312) cuando se incluyó el hecho sancionable por información incompleta.

[3] Folios 305 a 376 pdf. del cuaderno principal digitalizado. Índice 19, Samai CE.
[4] Folios 387 a 397 pdf. del cuaderno principal digitalizado. Índice 19, Samai CE.
[5] Archivo 017. Índice 19, Samai CE.

En consecuencia, como la UGPP fundamentó el acto sancionatorio en la entrega de información incompleta, dicha conducta no constituía una infracción sancionable al tiempo de los hechos. Por ello, declaró la nulidad de las resoluciones RDC 113 de 2 de abril de 2018 y RDO-M-151 del 30 de marzo de 2017.

Por el contrario, en lo que respecta a la legalidad de la liquidación oficial, el Tribunal descartó que el Juzgado haya incurrido en indebida valoración probatoria, así como en una indebida aplicación del artículo 651 del ET para definir el término con que contaba la Unidad para proferir la liquidación oficial, pues los seis meses se contabilizan una vez vencidos los tres con que cuenta la aportante para dar respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir. De ese modo, como el acto previo fue notificado el 25 de agosto de 2016, el término de tres meses venció el 25 de diciembre de 2016 y los seis meses para emitir la liquidación fenecían el 26 de mayo de 2017. En consecuencia, al haberse proferido la liquidación oficial el 29 de marzo de 2017, no se configuró la pérdida de competencia temporal planteada por la demandante.

El Tribunal concluyó que la UGPP no hizo un uso abusivo de la facultad fiscalizadora y sancionatoria al expedir la liquidación oficial y su acto confirmatorio, toda vez que actuó conforme a la ley frente a las omisiones e inexactitudes presentadas por la demandante, que no corrigió cuando le fueron advertidas por la Unidad. Por esa razón, mantuvo la legalidad de dichos actos administrativos.

II. RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

1. Escrito del recurso extraordinario de revisión

El 26 de marzo de 2026, la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP interpuso recurso extraordinario de revisión contra la sentencia del 30 de abril de 2025[6], proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, por considerar que se incurrió en la causal del numeral 5 del artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, esto es, «existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación».

En su escrito, la Unidad relató que, en el curso del proceso judicial, y de manera paralela, la Corporación Ecosesa adelantó ante la UGPP el trámite administrativo para obtener el beneficio de la conciliación habilitado por el artículo 46 de la Ley 2155 de 2021. En virtud de ello, mediante memorial del 23 de mayo de 2022[7], puso en conocimiento del Tribunal la expedición del Acta 180 del 29 de abril de 2022, mediante la cual no se aprobó la conciliación, con la indicación de que esa decisión era susceptible de recursos en sede administrativa.

Posteriormente, el 15 de septiembre de 2022, mediante memorial dirigido al Tribunal Administrativo de Antioquia,[8] se allegó al expediente la Resolución PAR 1600 del 30 de agosto de 2022, por medio de la cual el Comité de Conciliación y Defensa Judicial repuso el acta previamente referida y aprobó la solicitud de conciliación presentada por Ecosesa respecto del expediente judicial 05001333301220180031602, así:

Concepto	Monto

[6] Índice 03, Samai CE.
[7] índice 11, Samai Tribunal.
[8] índice 12, Samai Tribunal.

Intereses moratorios	$19.744.498
Sanción	$7.140.444
Sanción por no enviar información	$27.293.419

Pese a lo anterior, el Tribunal profirió sentencia en la que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, sin dar el trámite legal correspondiente a la conciliación, en los términos del numeral 6 del artículo 46 de la Ley 2155 de 2021.

1.1. Causal invocada

La UGPP consideró que se presentó una nulidad originada en la sentencia, toda vez que el Tribunal la profirió sin tener en cuenta que el acta de conciliación suscrita entre las partes había sido previamente sometida a aprobación judicial, por lo cual desatendió lo previsto en el numeral 6 del artículo 46 de la Ley 2155 de 2021. En consecuencia, indicó que el vicio se concretó por el desconocimiento grave de la ritualidad procesal que debió dársele al trámite conciliatorio.

Esa circunstancia constituye un vicio grave e insanable, pues no existe otra etapa procesal en la que sea posible su saneamiento, a la par que representa una vulneración al debido proceso, dado que la sentencia se profirió con absoluta falta de motivación respecto de la conciliación pendiente de resolver. Además, concretó una falta de congruencia, dada la evidente disparidad entre lo pedido y demostrado y lo efectivamente resuelto, de modo que también se vulneraron los artículos 29 de la Constitución Política y 281 del CGP.

2. Trámite procesal

Mediante auto del 24 de julio de 2026[9], se admitió el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la UGPP y se ordenaron las notificaciones de rigor[10]. Asimismo, por Secretaría se requirió al Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Medellín para que remitiera, en calidad de préstamo, el expediente digital del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado 05001-33-33-012-2018-00316-00/01/02.

Dentro del término de traslado del auto admisorio del recurso, la Corporación Ecosesa no se pronunció y el Ministerio Público no rindió concepto.

El expediente administrativo del proceso ordinario de nulidad y restablecimiento del derecho fue debidamente aportado por el despacho de origen[11]. Surtido el trámite de rigor, el expediente ingresó a despacho para sentencia el 26 de agosto de 2026[12].

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

La Sección Cuarta del Consejo de Estado es competente para conocer del recurso extraordinario de revisión interpuesto por la actora contra la sentencia del 30 de abril de 2025, proferida en segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Antioquia (artículo 249 inciso 2 del CPACA).

[9] Índice 6, Samai CE.
[10] Se ordenó notificar personalmente, a través de los diferentes canales virtuales, a la Corporación Ecosesa, en su calidad de demandante en el proceso ordinario; al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.
[11] Índice 19, Samai CE.
[12] Índice 18, Samai CE.

2. Oportunidad del recurso

El recurso extraordinario de revisión se presentó el 26 de marzo de 2026, es decir, en vigencia del CPACA, por lo que es procedente revisar el término de interposición, conforme con lo previsto en el artículo 251 *ejusdem*, según el cual el recurso podrá interponerse dentro del año siguiente a la ejecutoria de la respectiva sentencia[13].

Comoquiera que la sentencia que se cuestiona quedó ejecutoriada el 16 de julio de 2025, y el recurso extraordinario de revisión se radicó el 26 de marzo de 2026, es claro que se presentó dentro del término.

3. Legitimación en la causa

Respecto de la UGPP recae el interés jurídico que se debate en el *sub examine*, toda vez que fue la parte demandada en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho en el cual se profirió la sentencia cuestionada.

En el mismo sentido, la Corporación Ecosesa está legitimada, pues fue parte demandante en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho en el cual se profirió la sentencia que ahora se cuestiona.

La Sala procede a pronunciarse respecto de: **(i)** la naturaleza y marco legal de la acción extraordinaria de revisión y **(ii)** el alcance y requisitos de la causal 5ª del artículo 250 del CPACA.

4. Naturaleza y marco legal del recurso extraordinario de revisión

En los términos del artículo 249 del CPACA, el recurso extraordinario de revisión procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por las Secciones y Subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por los Tribunales Administrativos y por los jueces administrativos, en los eventos contemplados en el artículo 250 del CPACA[14].

El recurso extraordinario de revisión es un medio de impugnación excepcional de las sentencias ejecutoriadas, cuyo objeto es romper el principio de cosa juzgada[15]. Se

[13] "Artículo 251. Término para interponer el recurso. El recurso podrá interponerse dentro del año siguiente a la ejecutoria de la respectiva sentencia.
En los casos contemplados en los numerales 3 y 4 del artículo precedente, deberá interponerse el recurso dentro del año siguiente a la ejecutoria de la sentencia penal que así lo declare.
En el caso del numeral 7, el recurso deberá presentarse dentro del año siguiente a la ocurrencia de los motivos que dan lugar al recurso.
En los casos previstos en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, el recurso deberá presentarse dentro de los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria de la providencia judicial o en los casos en que ella no se requiera, dentro del mismo término contado a partir del perfeccionamiento del acuerdo transaccional o conciliatorio".
[14] "Artículo 250. Causales de revisión. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión:
1. Haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.
2. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados.
3. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición.
4. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia.
5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.
6. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar.
7. No tener la persona en cuyo favor se decretó una prestación periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida.
8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada".
[15] Sentencia C-418 de 1994.

propone con el fin de restablecer tanto *el imperio de la justicia* como *la vigencia del ordenamiento jurídico*, que pueden resultar quebrantados por las sentencias injustas.

Dicho recurso, sin embargo, no es el mecanismo para cuestionar la actividad interpretativa, ni la valoración probatoria del juez, ni para que el afectado con la sentencia proponga cuestiones que no alegó oportunamente en el proceso originario. Es un instrumento para discutir y ventilar ciertos *hechos procesales externos a la labor funcional del juez, que pueden llegar a afectar el principio de justicia material* [16].

De ahí que el ámbito de revisión esté restringido por las causales que el legislador ha determinado de manera taxativa, causales que, en todo caso, por tratarse de situaciones excepcionales contra el valor de la cosa juzgada, no admiten interpretaciones más allá de lo que en buena ley se deduce de su texto[17].

Las causales de revisión previstas en el artículo 250 CPACA básicamente tienen que ver con hechos como la falsedad, el fraude, el error, la aparición de documentos decisivos que hubieren modificado el sentido de la decisión o incluso la violación del debido proceso. Esas causales, como su naturaleza jurídica lo indica, no aluden a errores sustanciales que puedan derivarse de la falta de aplicación o la interpretación errónea de una norma sustancial. No es un recurso que proceda por violación de la ley[18].

5. Del alcance y requisitos de la causal quinta de revisión: "*5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación".*

De la lectura del numeral 5 del artículo 250 del CPACA, es posible advertir que para que se configure la causal, deben concurrir los siguientes requisitos[19]: **(i)** que la providencia que es recurrida mediante el recurso extraordinario de revisión ponga fin al proceso; **(ii)** que contra esta decisión no proceda el recurso de apelación y, **(iii)** que la nulidad alegada haya ocurrido en el momento en que se dictó la sentencia y no antes[20].

Pues bien, por regla general, los motivos de nulidad que afectan la sentencia son aquellos eventos descritos en el artículo 133 del Código General del Proceso[21] – antes

[16] Sentencia de 15 de septiembre de 2022, Rad. 11001-03-27-000-2019-00007 - 00 (24362), Consejero Ponente: Dr. Milton Chaves García.
[17] Sentencia de 17 de marzo de 2022, Rad. 11001-03-27-000-2019-00015-00 (24486), Consejero Ponente: Dr. Milton Chaves García.
[18] Ibídem.
[19] Sentencia del 5 de febrero de 2019, exp. Exp. 23659, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto. Se reiteró la sentencia del 4 de septiembre de 2018, proferida por la Sala Dieciséis Especial de Decisión, (exp. 11001-03-15-000-2014-00056-00 (REV), M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa
[20] Recuérdese, que de conformidad con el parágrafo del artículo 133 del Código General del Proceso, las demás irregularidades del proceso que no se impugnan oportunamente por los mecanismos que establece el código se tendrán por subsanadas.
[21] La comprensión del artículo 133 del Código General del Proceso permite advertir que las causales de nulidad tienen que ver básicamente con sucesos del siguiente orden:
1. Que el juez actúe en el proceso después de declarar la falta de jurisdicción o de competencia.
2. Que el juez proceda contra providencia ejecutoriada del superior, reviva un proceso legalmente concluido o pretermita íntegramente la respectiva instancia.
3. Que se adelante después de ocurrida cualquiera de las causales legales de interrupción o de suspensión, o si, en estos casos, se reanude antes de la oportunidad debida.
4. Cuando es indebida la representación de alguna de las partes, o cuando quien actúa como su apoderado judicial carece íntegramente de poder.
5. Cuando se omiten las oportunidades para solicitar, decretar o practicar pruebas, o cuando se omite la práctica de una prueba que de acuerdo con la ley sea obligatoria.
6. Cuando se omita la oportunidad para alegar de conclusión o para sustentar un recurso o descorrer su traslado.
7. Cuando la sentencia se profiera por un juez distinto del que escuchó los alegatos de conclusión o la sustentación del recurso de apelación.
8. Cuando no se practica en legal forma la notificación del auto admisorio de la demanda a personas determinadas, o el emplazamiento de las demás personas aunque sean indeterminadas, que deban ser citadas como partes, o de aquellas que

el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil – y por violación del artículo 29 de la Constitución Política[22], ocurre lo propio en las distintas jurisdicciones[23].

Será entonces, en los eventos en los que algunas de las circunstancias descritas en la precitada norma se configuren en el momento procesal de la expedición de la sentencia que se habilita el recurso extraordinario de revisión[24], pues recuérdese, que de conformidad con el parágrafo del artículo 133 del Código General del Proceso, las demás irregularidades del proceso que no se impugnan oportunamente se tendrán por subsanadas y que, en los términos del inciso final del artículo 135 *ejusdem*, será rechazada de plano toda solicitud de nulidad que se funde en hechos que se propongan después de que la misma haya sido saneada, sin perjuicio de las nulidades insaneables que describe el parágrafo del artículo 136 de la misma norma.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de 31 de mayo de 2011, en el expediente con radicado número: 11001-03-15-000-2008-00294-00, identificó algunos eventos en los que se predica la existencia de la nulidad originada en la sentencia, en los siguientes términos:

> *"En síntesis, la nulidad que tiene origen en la sentencia se presenta por **i)** falta de jurisdicción o competencia, **ii)** cuando se dicta nueva sentencia en proceso terminado normalmente por sentencia firme, **iii)** cuando sin más actuación se dicta sentencia después de ejecutoriado el auto por el cual hubiera sido aceptado el desistimiento, aprobada la transacción o declarada la perención del proceso, **iv)** cuando se dicta sentencia como única actuación, sin el previo trámite correspondiente, **v)** cuando se condena al demandado por cantidad superior o por objeto distinto del pretendido en la demanda o por causa diferente de la invocada en ésta, **vi)** cuando se condena a quien no ha sido parte en el proceso, **vii)** o cuando, sin más actuación, se profiere sentencia después de ocurrida cualquiera de las causas legales de interrupción o de suspensión o, en estos casos, antes de la oportunidad debida, **viii)** cuando la sentencia aparece firmada con mayor o menor número de magistrados, o adoptada con un número de votos diverso al previsto en la ley, **ix)** cuando la providencia carece completamente de motivación*[25]*".*

Aunado a lo anterior, esta Corporación ha previsto que la causal de nulidad originada en la sentencia también comprende la violación **al principio de congruencia**, así:

> *"Ahora bien, la causal quinta del artículo 250 del CPACA también comprende la violación del principio de congruencia cuando al accionado es condenado por cantidad superior, o por objeto distinto del pretendido en la demanda o por causa*

deban suceder en el proceso a cualquiera de las partes, cuando la ley así lo ordena, o no se cita en debida forma al Ministerio Público o a cualquier otra persona o entidad que de acuerdo con la ley debió ser citado.

[22] La Corte Constitucional en las sentencias C-491 de 1995, C-217 de 1996 y C-739 de 2001 precisó que la nulidad originada en la sentencia no se restringe a las causales que prevé el Código General del Proceso – antes Código de Procedimiento Civil-, que, adicionalmente, puede derivar de la violación al debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución Política.

[23] La jurisdicción civil [Artículos 379 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.], la jurisdicción penal [Artículos 192 y siguientes de la Ley 906 de 2004 Código de Procedimiento Penal], la jurisdicción ordinaria laboral [Artículo 62 y siguientes del Código de Procedimiento Laboral] y la jurisdicción de lo contencioso administrativo [artículo 250 y siguientes del Código de lo Contencioso Administrativo y de Procedimiento Administrativo].

[24] Salvo algunos eventos en los que, a pesar de presentarse en un momento previo a la emisión del fallo, no pudo ser advertida por el afectado, caso en el cual el interesado tiene la carga de probar que no tuvo la oportunidad de proponer la nulidad o alegar el vicio oportunamente. De lo contrario, la causal de revisión en cuestión se convertiría en una anormal oportunidad para que las partes subsanen las omisiones del proceso ordinario y aleguen nulidades o errores procesales que debieron proponer dentro del término oportuno. Al respecto, ver sentencias del 3 de diciembre de 2019, expediente con radicado número: 11001-03-15-000-2018-01235-00 y del 3 de diciembre de 2019, expediente con radicado número: 11001-03-15-000-20120-00643-00.

[25] Al respecto, el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia del 20 de octubre de 2009, dentro del expediente con radicado número: 2003-00133-00, señaló que la nulidad originada en la sentencia **por ausencia de motivación**, se presenta solamente ante la carencia total de pronunciamiento del juez sobre las razones de hecho o de derecho que le permiten arribar a una decisión.

diferente a la invocada en ésta; también se configura en el evento que la sentencia no se pronuncie sobre todos los puntos litigiosos objeto del debate (cifra petita)"[26]

Se resalta que la Sala Plena de esta Corporación otorgó un nuevo alcance a la referida causal, en lo que concierne al derecho al debido proceso. En sentencia de unificación del 8 de mayo de 2018, proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado, en el expediente con radicado número: 11001-03-15-000-1998-00153-01[27], se **refirió ampliamente al derecho a la tutela judicial efectiva o recurso judicial efectivo y consideró que el recurso de revisión y las causales que dan lugar a su solicitud, constituyen un mecanismo judicial destinado a la protección de derechos fundamentales como el de acceso a la justicia y el debido proceso,** es decir, es un instrumento o medio de control adicional que el legislador diseñó para la protección de esos derechos fundamentales y, por tanto, hacen parte del haz de acciones para la satisfacción plena del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva[28].

Al respecto, precisó que toda persona tiene derecho al debido proceso y**, por tal razón, a que los procesos judiciales sean resueltos de fondo cuando el cumplimiento de los presupuestos procesales así lo permita, pues de lo contrario, iría en detrimento no solo del derecho al debido proceso, sino del derecho de acceso a una real y efectiva administración de justicia, dado que la no resolución de las controversias judiciales, fundada en motivos caprichosos, equivale a una falta de tutela judicial efectiva y, en forma genérica a una vulneración al debido proceso.**

Por tal razón, la Sala concluyó que también existe una vulneración del derecho fundamental al debido proceso, artículo 29 constitucional, cuando una autoridad judicial dicte, sin fundamento válido o razonable, una sentencia inhibitoria por considerarla una clara denegación de justicia.

Al tiempo, estableció que, en adelante, *«los eventos definidos tradicionalmente por la jurisprudencia de esta Corporación como constitutivos de **nulidades originadas en sentencia** no son taxativos».*

En ese sentido, en aras de hacer efectivos los derechos a la tutela judicial efectiva, de acceso a la administración de justicia y al debido proceso, estableció como subregla jurisprudencial: *es deber del juez decidir de fondo los litigios cuando las circunstancias así se lo permitan, lo que significa que la violación a tales preceptos cuando se expide un fallo inhibitorio injustificado también configura la causal de revisión alegada.*

Finalmente, se precisa que esta causal no procede para controvertir las razones del fallo ni para corregir los errores de apreciación de los hechos y de las pruebas en que, a juicio del recurrente, hubiera incurrido el fallador. Un entendimiento distinto equivaldría a convertir el recurso en un juicio en que se discutirían nuevamente los hechos, ya dilucidados con fuerza de cosa juzgada[29].

---

[26] Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 7 de septiembre de 2018, Rad. REV 2014-00440-00.
[27] En esa oportunidad, la Sala Plena estableció que se configura la nulidad originada en la sentencia **i)** cuando se presenta alguno de los hechos enlistados en el artículo 140 del C. P. C, vigente para la época en que se dictó el fallo de segunda instancia, objeto del recurso de revisión, [actualmente artículo 133 del Código General del Proceso] y **ii)** por desconocimiento del artículo 29 de la Carta Política, como expresamente lo reconoció esta Corporación en la sentencia de 7 de febrero de 2006, expediente REV-00150 y la Corte Constitucional en la Sentencia C-739 de 2001 y entró a determinar si un **fallo inhibitorio no justificado**, es causal de nulidad constitucional por violación de los derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia y a una tutela judicial efectiva.
[28] Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 21 de junio de 2012, Rad. 11001-03-15-000-2012-00676-00.
[29] Sentencias del 16 de agosto de 2018, expediente con radicado número: 23001-33-31-003-2007-00107-01 [47300], Sección Tercera, Subsección C del Consejo de Estado, M.P. Guillermo Sánchez Luque Consejo de Estado, que reitera la sentencia del 11 de octubre de 2005, Rad. 00794-00 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

En los términos de la sentencia del 11 de octubre de 2005[30], "*no se trata de controvertir la corrección o incorrección del juzgamiento, ni de corregir los errores de apreciación de los hechos y de las pruebas, en que a juicio del recurrente hubiera podido incurrir el fallador, pues eso equivaldría a convertir el recurso en un juicio contra el fondo de la sentencia, discutiendo nuevamente los hechos, ya dilucidados con fuerza de cosa juzgada; sino de la inobservancia de las reglas propias de la sentencia, que vician su validez*".

6. Planteamiento del problema jurídico

A partir del recurso interpuesto, a la Sala le corresponde determinar si la omisión del Tribunal Administrativo de Antioquia de resolver la solicitud de aprobación de la conciliación contencioso-administrativa antes de proferir la sentencia de segunda instancia configura la causal quinta de revisión prevista en el artículo 250 del CPACA.

Para tal efecto, la Sala establecerá si los argumentos planteados por la recurrente se enmarcan en los presupuestos para alegar la causal invocada.

7. De la solución al problema jurídico planteado

En concreto, la UGPP fundamentó la procedencia de la causal de nulidad originada en la sentencia en el hecho que el fallo del Tribunal Administrativo de Antioquia[31] desatendió el trámite procesal que debió impartirse al acuerdo conciliatorio suscrito entre las partes. Con ello, sostuvo que la providencia vulneró el debido proceso, porque no atendió la situación fáctica y jurídica que debía resolverse, lo que la tornó incongruente.

Para resolver el asunto, es pertinente hacer un recuento de los hechos probados en el expediente con radicación 05001 33 33 012 2018 00316 02 remitido a esta Corporación y de las anotaciones procesales incluidas en el aplicativo SAMAI, de las cuales se desprende la siguiente sucesión de actuaciones en segunda instancia:

[30] Expediente con radicado número: 11001-03-15-000-2003-00794-01 M.P. Ligia López Díaz, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.
[31] Que resolvió modificar la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado 12 Administrativo del Circuito de Medellín y accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

Ver	Fecha registro	Fecha actuación	Actuación	Anotación / detalle	Estado	Anexos	Índice
	13/05/2025 8:57:57	13/05/2025	DEVOLUCION ENTIDAD ORIGEN	MUS-Actuación automática: Proceso finalizado por: ...	MODIFICADA	2	00019
	02/05/2025 14:29:30	02/05/2025	Envió de Notificación	MUS-Se notifica:Sentencia de fecha 30/04/2025 de ...	CLASIFICADA	1	00018
	30/04/2025 15:53:14	30/04/2025	A LA SECRETARIA	Para notificar y/o comunicar:Sentencia, consecutiv...	REGISTRADA	0	00017
	30/04/2025 15:13:56	30/04/2025	Sentencia	MUSCONFIRMAR parcialmente la sentencia proferida e...	REGISTRADA	1	00016
	03/03/2025 13:28:47	03/03/2025	Registra Proyecto	MUS-	REGISTRADA	0	00015
	29/04/2024 8:00:00	29/04/2024	Remite expediente a otro despacho	Pasa al Despacho 22 de conformidad al Acuerdo No. ...	REGISTRADA	0	00014
	16/03/2023 9:34:59	16/03/2023	Remite expediente a otro despacho	SE DEJA CONSTANCIA DE QUE, EN LA FECHA, PASA EL PR...	REGISTRADA	0	00013
	15/09/2022 15:03:41	15/09/2022	Recepción Memorial por Correo Electronico	15-09-2022, PTE DDA ALLEGA ACTA RESUELVE RECURSO A...	REGISTRADA	5	00012
	23/05/2022 8:18:05	23/05/2022	Recepción Memorial por Correo Electronico	23-05-2022, PTE DDA ALLEGA ACTA COMITE CONCILIACIO...	REGISTRADA	5	00011
	11/02/2022 16:24:23	11/02/2022	Recepción Memorial por Correo Electronico	11-02-2022. MEMORIAL PONE EN CONOCIMIENTO APODERAD...	REGISTRADA	2	00010

Al revisar en detalle el contenido de los registros resaltados, se tiene que en la anotación 11 se informa que, el 23 de mayo de 2022, la UGPP adjuntó el Acta 180 del 29 de abril de 2022, por medio de la cual el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la UGPP resolvió no aprobar la solicitud de conciliación judicial presentada por la Corporación Ecosesa el 31 de marzo de 2022, con fundamento en la posibilidad establecida en el artículo 46 de la Ley 2155 de 2021[32], respecto del expediente 05001 33 33 012 2018 00316 02, objeto de esta revisión. En dicha acta se concluyó que el pago no había sido realizado de forma exacta respecto de cada uno de los conceptos adeudados (aportes a la seguridad social, sanción por inexactitud, sanción por no suministrar información e intereses).

Posteriormente, el 15 de septiembre de 2022, la anotación 12 da cuenta de que la UGPP presentó un memorial al despacho sustanciador del Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante el cual solicitó que se aprobara la fórmula conciliatoria y se diera por terminado el proceso.

Con dicho memorial se adjuntó la Resolución PAR 1600 (300822) del 30 de agosto de 2022, *"por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la decisión adoptada en el Acta 180 del 29 de abril de 2022 del Comité de Conciliación y Defensa Judicial, por medio de la cual no se aprobó la solicitud de conciliación del proceso judicial No. 05001333301220180031602".* Esta resolución informa que, en atención a la certificación de pagos 2022153000327303 del 12 de junio de 2022 expedida por la Subdirección de Cobranzas de la UGPP, se concluyó que:

> *"(…) a 30 de marzo de 2022, dentro del término establecido en el artículo 46 de la ley 2155 de 2021, el aportante acreditó el pago total de los aportes y sanción determinados en la Resolución que decide el recurso de reconsideración No. RDC-2018-00247 del 3 de abril de 2018 del proceso de determinación de obligaciones y la sanción determinada en la Resolución que resuelve recurso de reconsideración No. RDC 113 del 2 de abril de 2018 del proceso sancionatorio.*

[32] *"Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones".*

Se aclara que, el valor adicional dentro del proceso sancionatorio pagado por el aportante por la suma de $100.000, certificado por la Subdirección de cobranzas, corresponde a un pago adicional conforme a lo previsto en el parágrafo 3 art. 1.6.4.2.4. del Decreto 1653 del 2021, pudiendo el aportante una vez sea aprobada la conciliación tramitar la devolución conforme a lo dispuesto en la Resolución 338 de 2000 donde se establecen los requisitos generales para las devoluciones de sumas de dinero consignadas en exceso o que no correspondan a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Sobre los pagos en exceso por concepto de aportes por la suma de $35.399 debe estarse a lo dispuesto en la Circular 009 de 2011 emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social que regula el procedimiento a seguir frente a las solicitudes de devolución o reintegro de aportes, que serán atendidas directamente por las administradoras quienes verifican en virtud del principio de autonomía la procedencia o no de devolución.

Así las cosas, el Comité encuentra cumplidos los requisitos exigidos en el artículo 46 de la Ley 2155 de 2021 y, en consecuencia, se aprobará la solicitud de conciliación No 05001333301220180031602, reponiendo la decisión adoptada en el Acta 180 del 29 de abril de 2022 del proceso de terminación de obligaciones como el proceso sancionatorio*.*

En mérito de lo expuesto, el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: REPONER *la decisión adoptada en el Acta 180 del 29 de abril de 2022 del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, por medio de la cual se negó la solicitud de conciliación judicial No 05001333301220180031602 del aportante CORPORACION ECOSESA - ECOSESA, con NIT 900.261.397.*

ARTÍCULO SEGUNDO: APROBAR *la solicitud de conciliación judicial No 05001333301220180031602, del proceso de determinación de obligaciones con los siguientes valores a transar:*
(…)
ARTÍCULO TERCERO: APROBAR *la solicitud de conciliación judicial No 05001333301220180031602, del proceso sancionatorio de obligaciones con los siguientes valores a transar:*
(…)".

Pese a lo anterior, el Tribunal profirió la sentencia de segunda instancia sin resolver previamente la petición formulada por la UGPP para que se aprobara la conciliación suscrita a solicitud de la Corporación Ecosesa, en los términos del artículo 46 de la Ley 2155 de 2021.

La Sala precisa que el problema jurídico sometido a consideración en este recurso extraordinario no consiste en determinar si la conciliación debía aprobarse o improbarse, ni en verificar el cumplimiento material de los requisitos exigidos para su procedencia. Lo que corresponde establecer es si el Tribunal podía proferir la sentencia de segunda instancia sin resolver previamente la solicitud de aprobación del acuerdo conciliatorio que había sido oportunamente puesta en su conocimiento. Por consiguiente, las consideraciones que se realizan en esta providencia no implican

pronunciamiento alguno sobre la viabilidad sustancial de la conciliación, asunto que corresponde definir al juez natural del proceso al proferir la decisión que resulte procedente.

Razón por la cual, en el recurso extraordinario de revisión se argumentó que debía infirmarse la sentencia del 30 de abril de 2025, pues no atendió el trámite al que estaba sometida la conciliación contencioso-administrativa en materia tributaria que, previamente a la expedición del fallo, fue puesta en conocimiento del Tribunal por la UGPP para dar por terminado el proceso en virtud del acuerdo suscrito entre las partes.

Del desconocimiento del procedimiento de aprobación de la conciliación contencioso-administrativa

La UGPP controvierte que el Tribunal no debió emitir sentencia de segunda instancia sin que, previamente, se decidiera sobre la terminación del proceso, lo que constituyó un vicio de carácter procesal originado en la providencia, porque no se atendió lo previsto en el artículo 46 de la Ley 2155 de 2021, cuyo contenido, en lo pertinente, es el siguiente:

> **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.
>
> Cuando el proceso contra una liquidación oficial tributaria, y aduanera, se halle en segunda instancia ante el Tribunal Contencioso Administrativo o Consejo de Estado según el caso, se podrá solicitar la conciliación por el setenta por ciento (70%) del valor total de las sanciones, intereses y actualización según el caso, siempre y cuando el demandante pague el ciento por ciento (100%) del impuesto en discusión y el treinta por ciento (30%) del valor total de las sanciones, intereses y actualización. Se entenderá que el proceso se encuentra en segunda instancia cuando ha sido admitido el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia.
>
> Cuando el acto demandado se trate de una resolución o acto administrativo mediante el cual se imponga sanción dineraria de carácter tributario, aduanero o cambiario, en las que no hubiere impuestos o tributos a discutir, la conciliación operará respecto del cincuenta por ciento (50%) de las sanciones actualizadas,

para lo cual el obligado deberá pagar en los plazos y términos de esta ley, el cincuenta por ciento (50%) restante de la sanción actualizada.

(…)
Para efectos de la aplicación de este artículo, los contribuyentes, agentes de retención, declarantes, responsables y usuarios aduaneros o cambiarios, según se trate, deberán cumplir con los siguientes requisitos y condiciones:

1. Haber presentado la demanda antes del 30 de junio de 2021.
2. Que la demanda haya sido admitida antes de la presentación de la solicitud de conciliación ante la Administración.
3. Que no exista sentencia o decisión judicial en firme que le ponga fin al respectivo proceso judicial.
4. Adjuntar prueba del pago, de las obligaciones objeto de conciliación de acuerdo con lo indicado en los incisos anteriores.
5. Aportar prueba de pago de la liquidación privada del impuesto o tributo objeto de conciliación correspondiente al año gravable 2020 o al año gravable 2021, dependiendo si la solicitud de conciliación se presenta en el año 2021 o en el año 2022, respectivamente. Lo anterior, siempre y cuando al momento de presentarse la solicitud de conciliación se hubiere generado la obligación de pagar dicho impuesto o tributo dentro de los plazos establecidos por el Gobierno nacional.
6. Que la solicitud de conciliación sea presentada ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) hasta el día 31 de marzo de 2022.

El acta que dé lugar a la conciliación deberá suscribirse a más tardar el día 30 de abril de 2022 y presentarse por cualquiera de las partes para su aprobación ante el juez administrativo o ante la respectiva corporación de lo contencioso-administrativo, según el caso, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su suscripción, demostrando el cumplimiento de los requisitos legales. Las conciliaciones de que trata el presente artículo deberán ser aceptadas por la autoridad judicial respectiva, dentro del término aquí mencionado.

La sentencia o auto que apruebe la conciliación prestará mérito ejecutivo de conformidad con lo señalado en los artículos 828 y 829 del Estatuto Tributario, y hará tránsito a cosa juzgada.

Lo no previsto en esta disposición se regulará conforme lo dispuesto en la Ley 446 de 1998 y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con excepción de las normas que le sean contrarias.

PARÁGRAFO 1. La conciliación podrá ser solicitada por aquellos que tengan la calidad de deudores solidarios o garantes del obligado.

(…)
PARÁGRAFO 8. 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.

Esta disposición no será aplicable a los intereses generados con ocasión a la determinación de los aportes del Sistema General de Pensiones, para lo cual los aportantes deberán acreditar el pago del 100% de los mismos o del cálculo actuarial cuando sea el caso.

Contra la decisión del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) procederá

> únicamente el recurso de reposición en los términos del artículo 74 y siguientes del Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011. (…)". (Subrayas y negrillas fuera de texto)

De la norma en cita se advierte que, una vez obtenido el acuerdo conciliatorio suscrito por el respectivo comité de conciliación, este quedaba sujeto a la aprobación de la autoridad judicial que estuviera conociendo del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho en el que se discutiera la legalidad de los actos administrativos de carácter tributario. Ello, dentro del término de los diez días siguientes a la radicación del acuerdo ante la autoridad jurisdiccional.

En el punto, es pertinente indicar que existe plena correspondencia entre los actos cuyas consecuencias pecuniarias fueron objeto de la conciliación contencioso-administrativa y las pretensiones formuladas en la demanda del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. A la par, el acuerdo conciliatorio identifica claramente el expediente judicial y la circunstancia de encontrarse, al momento de su suscripción, en trámite de segunda instancia ante el Tribunal Administrativo de Antioquia.

No obstante, estas consideraciones se realizan únicamente para evidenciar la existencia de una solicitud de conciliación relacionada con el proceso judicial objeto de revisión y no comportan un pronunciamiento sobre el cumplimiento material de los requisitos legales para su aprobación, asunto que corresponde definir al juez competente al proferir la decisión que resulte procedente.

El Tribunal no resolvió sobre la aprobación del acuerdo de conciliación dentro de los diez días siguientes al 15 de septiembre de 2022, fecha en la que la UGPP radicó la solicitud de aprobación. Por el contrario, transcurridos más de dos años desde entonces, profirió la sentencia que puso fin al proceso y modificó el fallo de primera instancia.

De la revisión del contenido de la sentencia del 30 de abril de 2025, se advierte que en ninguno de sus apartes se hizo referencia a la solicitud de aprobación de la conciliación ni a la consecuente petición de terminación del proceso. Por el contrario, el fallo resolvió el litigio exclusivamente en los términos planteados por la demandante en el recurso de apelación contra la providencia de primera instancia.

Tal omisión tiene relevancia constitucional porque privó a las partes de una decisión expresa respecto de una solicitud procesal que debía ser resuelta con anterioridad al fallo. De esta manera, la providencia omitió pronunciarse sobre un aspecto que hacía parte del objeto procesal pendiente de definición, circunstancia que afecta el trámite ordinario que debió impartirse según la voluntad manifestada por las partes, que a partir de la presentación del acuerdo conciliatorio obligaba al juez a decidir prevalentemente sobre ese aspecto, pues al dejar de hacerlo se desatendió el derecho a la tutela efectiva y a las expectativas procesales de la terminación anticipada del proceso.

En este punto, se resalta que la situación fáctica acontecida no se enmarca dentro de las causales de nulidad procesal ordinarias establecidas en el artículo 133 del CGP. Tampoco en aquellas nueve causales delimitadas por la Sala Plena de esta Corporación, en la sentencia de 31 de mayo de 2011, previamente referida, en principio, no encaja dentro de la vulneración del principio de congruencia, dado que, desde una visión estricta, no se desatendieron los límites internos y externos del litigio planteado entre las partes.

No obstante, como se advirtió líneas atrás, ello no es óbice para que se enmarque dentro de la causal general de la vulneración del debido proceso y del derecho a la tutela efectiva, dada la desatención de los presupuestos previos para emitir una sentencia de fondo cuando media una solicitud especial amparada en la Ley 2155 de 2021, que ameritaba la decisión expresa del juez en atención a la voluntad manifiesta de las partes de terminar el proceso, que impedía adoptar la sentencia de fondo. Situación que, al no atenderse, torna arbitraria la providencia aquí revisada.

Entonces, a partir de los hechos revisados, la Sala advierte que la fundamentación fáctica expuesta por la UGPP es cierta y que el Tribunal profirió la sentencia de segunda instancia sin resolver previamente la solicitud de aprobación de la conciliación presentada por las partes en el proceso.

Tal omisión no puede entenderse como un trámite irrelevante, saneable o superable con la expedición de la sentencia. Por el contrario, hacía jurídicamente improcedente proferir el fallo sin resolver previamente la solicitud de aprobación o improbación de la conciliación, pues con ello se desatendió una actuación procesal pendiente de decisión y se afectaron los intereses de ambas partes, dado que tanto la UGPP como la demandante acordaron cesiones mutuas en virtud de la autorización temporal concedida por la Ley 2155 de 2021.

A su vez, la falta de decisión sobre la procedencia de la terminación del proceso por mutuo acuerdo, en los términos de la conciliación contencioso-administrativa, constituyó un error en la sustanciación del expediente judicial, toda vez que se desconoció injustificadamente la etapa de aprobación o improbación de la conciliación y se vulneraron el debido proceso y la confianza en la administración de justicia. Todo ello se concretó con la expedición de la sentencia que aquí se revisa y no en actuaciones previas que hubiesen podido ser advertidas y controvertidas mediante los mecanismos establecidos en el trámite ordinario.

Nótese que el recurso extraordinario planteado no propende a revivir debates probatorios o procesales que hayan quedado zanjados en etapas anteriores a la sentencia y, por ende, se hubieran tornado en decisiones en firme respecto de las cuales esté vedada la revisión en esta etapa excepcional. Por el contrario, el recurso extraordinario constituye el único mecanismo con que contaba la Unidad recurrente para obtener la satisfacción de su derecho a que se estudiara la conciliación alcanzada con Ecosesa, tal como fue advertido por la Sección Primera[33] de esta Corporación al resolver la tutela promovida por la UGPP contra la sentencia que aquí se revisa, en los siguientes términos:

> *"La norma citada* (se refiere al artículo 46 de la Ley 2155 de 2021) *establece que el acuerdo conciliatorio debe ser allegado al proceso judicial "[…] demostrando el cumplimiento de los requisitos legales […]" y "[…] [l]as conciliaciones […] deberán ser aceptadas por la autoridad judicial respectiva, dentro del término aquí mencionado juez […]".*
>
> *Por lo anterior, la Sala considera que es un deber del juez emitir un pronunciamiento sobre estos acuerdos conciliatorios.*

[33] Consejo de Estado, Sección Primera, C.P. Germán Osorio Cifuentes; radicación 11001 03 15 000 2025 03255 00, sentencia del 3 de julio de 2025.

> *(…)* ***la Sala concluye que los reparos propuestos por la accionante son susceptibles de plantearse a través del recurso extraordinario de revisión, en razón a que en criterio del accionante la autoridad judicial omitió pronunciarse sobre un aspecto de la controversia que conforme al artículo 46 de la Ley 2155 citado supra era de obligatorio pronunciamiento para el juez de lo contencioso administrativo.***
>
> *Además, en el asunto de la referencia no se demostró la configuración de un perjuicio irremediable[34]19.*
>
> *Con fundamento en lo anterior, esta Sección declarará la improcedencia de la solicitud de amparo al no cumplir el requisito general de subsidiariedad.*

Si bien el pronunciamiento de tutela antes referido no resulta vinculante respecto de la decisión de fondo que corresponde adoptar dentro del presente recurso extraordinario de revisión, sí constituye un referente relevante para evidenciar que el ordenamiento jurídico reconocía este mecanismo como la vía procesal idónea para cuestionar la omisión atribuida al Tribunal Administrativo de Antioquia, consistente en no resolver la solicitud de aprobación de la conciliación antes de proferir la sentencia de segunda instancia.

De modo que, con el presente recurso, no se persigue revivir discusiones jurídicas o procesales propias del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, ni tampoco se plantean controversias jurídicas para cuestionar las consideraciones expuestas por el Tribunal en su providencia. Lo que se reprocha es la improcedencia de esta por la pretermisión de una decisión obligatoria respecto del acuerdo conciliatorio, circunstancia que no podía controvertirse mediante recursos ordinarios, siendo el recurso extraordinario de revisión el mecanismo idóneo para corregir la irregularidad procesal advertida.

El hecho de que el Tribunal hubiera emitido la sentencia sin resolver sobre la conciliación contencioso-administrativa no solo vulneró el debido proceso de las partes, sino que desatendió su interés de culminar anticipadamente el proceso para materializar el beneficio legal consistente en el pago reducido de sanciones e intereses. Ello conduce a que la providencia resulte impropia de la actuación procesal y administrativa adelantada a iniciativa de la Corporación Ecosesa y validada por la UGPP, así como de las expectativas de tutela judicial efectiva, toda vez que, una vez radicado el acuerdo conciliatorio, no había lugar a emitir sentencia de fondo sin resolver previamente la solicitud de aprobación o improbación de dicho acuerdo.

En este punto, es pertinente señalar que la tesis según la cual se configura una nulidad originada en la sentencia por vulneración del debido proceso de las partes, derivada de la desatención del trámite de aprobación de la conciliación contencioso-administrativa, ya ha sido expuesta y aplicada por esta Sección[35] como causal válida para infirmar providencias sometidas al recurso extraordinario de revisión, al considerar que:

---

[34] Los requisitos para tal efecto son los siguientes: *"[…] Es el daño causado a un bien jurídico como consecuencia de acciones u omisiones manifiestamente ilegítimas y contrarias a derecho que, una vez producido, es irreversible y por tanto no puede ser retornado a su estado anterior (…) se presenta un perjuicio irremediable cuando concurran los siguientes requisitos: (1) el perjuicio es inminente, es decir, que se producirá indefectiblemente si no opera la protección judicial transitoria; (2) las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio deben ser urgentes; (3) el daño o menoscabo ha de ser grave, esto es, que una vez que aquel se haya producido es imposible retornar la situación a su estado anterior; y, (4) la urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable […]".* (Sentencia T-348 de 1997).

[35] Consejo de Estado, Sección Cuarta, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, sentencia del 5 de febrero de 2019, exp. 23659 REV.

"La causal invocada corresponde a aquellas que, por regla general, se encuentra amparada y reconocida dentro del derecho fundamental al debido proceso, contemplado en el artículo 29 de la Constitución Política, que ha sido definido como el conjunto de etapas, exigencias o condiciones establecidas por la ley, que deben concatenarse al adelantar todo proceso judicial o administrativo, que incluyen el principio de legalidad[36].

El acuerdo conciliatorio en materia tributaria constituye una fuente de derechos en la medida en que «una vez aprobado por el juez contencioso», da lugar a su perfeccionamiento y es la causa, en los términos del derecho de obligaciones, de las prestaciones a las que se comprometen las partes[37].

*Lo anterior implica que solo cuando surge dicho acuerdo puede hablarse de un acto jurídico fuente de obligaciones, que compromete por igual a la Administración y al particular, teniendo en cuenta que se requiere no solo el consentimiento, previo agotamiento de los requisitos previstos en la ley, «**sino también su aprobación por el Juez Administrativo»,** por razones de protección del interés general y del patrimonio público[38].*
(…)

Se observa que el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca no se pronunció sobre la solicitud de conciliación al proferir la sentencia del 20 de junio de 2017, a pesar de que, como se precisó, fue presentada de forma oportuna ante esa Corporación, lo que trajo como consecuencia que las partes solo pudieran controvertir este aspecto cuando se les notificó la referida sentencia de segunda instancia, circunstancia que fue advertida en el incidente de nulidad.

*Así, en el caso, **no se trata de cualquier vulneración, por el contrario, se evidencia que la omisión del Tribunal afectó en grado sumo a las partes, toda vez que si hubiera tenido en cuenta la solicitud de aprobación del acuerdo conciliatorio, la decisión adoptada habría sido distinta, con lo cual, la sentencia recurrida en revisión conllevó la afectación de los derechos a la tutela judicial efectiva, al acceso a la administración de justicia y al debido proceso**.*

En ese contexto, de haberse realizado -en el fallo de segunda instancia- un análisis y valoración de la solicitud de aprobación de la conciliación contencioso administrativa adelantada por las partes, la solución del asunto jurídico sometido a discusión habría variado sustancialmente, lo cual indica que la omisión del Tribunal afectó los citados derechos.

Tal omisión se concretó en la providencia del 20 de junio de 2017, con lo cual se configuró la causal de nulidad originada en la sentencia por violación al citado derecho fundamental, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política.

En consecuencia, la Sala declarará fundado el recurso extraordinario de revisión y, por consiguiente, infirmará la sentencia del 20 de junio de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca". (Se destaca)

En armonía con el precedente transcrito, la expedición de la sentencia sin agotar el trámite de aprobación del acuerdo conciliatorio entre las partes comporta una vulneración del derecho al debido proceso, pues les impidió obtener un pronunciamiento judicial sobre la solicitud de terminación anticipada del proceso formulada mediante conciliación contencioso-administrativa. En esas condiciones, el fallo que desatendió la solicitud se torna ilegítimo y arbitrario por desconocer una

[36] Sentencia de la Corte Constitucional C-980/10.
[37] Auto de 22 de mayo de 2018, Exp. 23542, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.
[38] Ib. Nota 38.

situación procesal pendiente de resolución, sin expresar justificación alguna para pretermitir el pronunciamiento correspondiente.

En el presente asunto resulta procedente el recurso extraordinario de revisión porque la sentencia incurrió en una nulidad insanable al privar a las partes de la posibilidad de terminar el proceso de manera anticipada. Tal irregularidad resultó irremediable, pues la ausencia de pronunciamiento expreso sobre la procedencia de la conciliación contencioso-administrativa impidió que las partes ejercieran los mecanismos ordinarios de contradicción dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. Situación que habilita la procedencia del recurso extraordinario para corregir la vulneración de las garantías procesales advertida.

En consecuencia, la Sala declarará fundado el recurso extraordinario de revisión y, por consiguiente, infirmará la sentencia del 30 de abril de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia. En ese orden, como la causal que se halla probada es la de nulidad originada en la sentencia, ello trae consigo que el fallo revisado sea igualmente nulo y, por ende, se remitirá el expediente al Tribunal para que, una vez reasumido el conocimiento del proceso, se pronuncie sobre la aprobación o improbación de la conciliación puesta a su consideración y, en función de lo que allí se decida, adopte la providencia que corresponda[39], de conformidad con lo previsto en el artículo 255 del CPACA.

8. Condena en costas

No hay lugar a condenar en costas en el presente asunto porque el recurso extraordinario de revisión resultó fundado, por lo que no se configuran los presupuestos para imponerlas, en los términos del artículo 255 del CPACA, modificado por la Ley 2080 de 2021.

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

FALLA

Primero: Declarar fundado el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP contra la sentencia del 30 de abril de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

Segundo: En consecuencia, **infirmar** la sentencia del 30 de abril de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, y **ordenar** la remisión del expediente a dicha Corporación para que se pronuncie sobre la aprobación o improbación de la conciliación puesta a su consideración y, en función de lo que allí se decida, adopte la providencia que corresponda, de conformidad con lo previsto en el artículo 255 del CPACA.

Tercero: Sin condena en costas.

[39] Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A; sentencia del 28 de junio de 2018, exp. 312-2014 (REV), C.P. William Hernández Gómez y reiterada en la sentencia del 5 de febrero de 2019, exp. 23659 (REV), Sección Cuarta, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

Notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada en la sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)
LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Presidente

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO
Aclara voto

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN

(Firmado electrónicamente)
CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ

La validez e integridad pueden comprobarse acudiendo a la siguiente dirección electrónica:
https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador