



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá D.C., veintinueve (29) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

CONSEJERA PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Referencia: MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Radicación número: 25000-23-41-000-2017-00497-01

Actora: SANTOS CMI S.A. SUCURSAL COLOMBIA

TESIS: SE REVOCA LA PROVIDENCIA RECURRIDA, NO ES NECESARIO AGOTAR EL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD CONSISTENTE EN LA CONCILIACIÓN PREJUDICIAL EN LOS ASUNTOS EN QUE SE DEMANDAN ACTOS ADMINISTRATIVOS POR LOS CUALES SE IMPONEN SANCIONES POR NO ENVÍO DE INFORMACIÓN TRIBUTARIA EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 651 DEL ESTATUTO TRIBUTARIO.

AUTO INTERLOCUTORIO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra el auto de 3 de junio de 2021¹, proferido por la Sección Primera, Subsección "A," del Tribunal Administrativo de Cundinamarca², que rechazó la demanda respecto de la Resolución núm. 312412013000151 de 10 de diciembre de 2013, del auto inadmisorio de recurso de reconsideración núm. 001075 de 27 de septiembre de 2016 y del auto que confirma la decisión inadmisoria núm. 001400 de 30 de noviembre de 2016, por no haber sido

¹ El expediente ingresó al Despacho el 11 de septiembre de 2023.

² En adelante, el Tribunal.



Radicación número: 25000-23-41-000-2017-00497-01
Actora: SANTOS CMI S.A. SUCURSAL COLOMBIA

subsana en los términos del proveído de 26 de enero de 2018, a través de la cual se inadmitió.

I-. ANTECEDENTES

La sociedad **SANTOS CMI S.A. SUCURSAL COLOMBIA**, actuando a través de apoderado judicial, promovió demanda ante el Tribunal, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo³, tendiente a que se declare la nulidad de la Resolución núm. 312412013000151 de 10 de diciembre de 2013, "**por la cual se impone una sanción por no enviar información**", del auto inadmisorio de recurso de reconsideración núm. 001075 de 27 de septiembre de 2016, del auto que confirma la decisión inadmisoria núm. 001400 de 30 de noviembre de 2016, del mandamiento de pago núm. 20160302004913 de 5 de noviembre de 2016, de la Resolución núm. 20160312000079 de 29 de diciembre de 2016, "**por medio de la cual se resuelven excepciones**", y de la Resolución núm. 0689 de 20 de febrero de 2017, "**por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición**", expedidas por la **UNIDAD**

³ En adelante CPACA.



Radicación número: 25000-23-41-000-2017-00497-01
Actora: SANTOS CMI S.A. SUCURSAL COLOMBIA

ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES -DIAN⁴.

El Tribunal, mediante providencia de 26 de enero de 2018, inadmitió la demanda y le ordenó a la actora: i) escindir la demanda, por cuanto le correspondía a la Sección Cuarta del Tribunal conocer de la nulidad del mandamiento de pago núm. 20160302004913 de 5 de noviembre de 2016 y de las resoluciones núms. 20160312000079 de 29 de diciembre de 2016 y 0689 de 20 de febrero de 2017, expedidas por la **DIAN**; y ii) acreditar el agotamiento del requisito de procedibilidad consistente en la conciliación prejudicial, en los términos del numeral 1 del artículo 161 del CPACA, respecto de los demás actos demandados.

La parte actora, a través de memorial de 2 de marzo de 2018, pidió aclarar el proveído de 26 de enero de 2018, en el sentido de que se explicara la razón por la que no podía conocer la Sección Primera del Tribunal sobre la totalidad de las pretensiones de la demanda relacionadas con los actos administrativos demandados y la obligación de acreditar el requisito de procedibilidad pese a que el asunto versaba sobre un conflicto meramente tributario.

⁴ En adelante DIAN.



Radicación número: 25000-23-41-000-2017-00497-01
Actora: SANTOS CMI S.A. SUCURSAL COLOMBIA

Por escrito de 6 de marzo de 2018, la actora adjuntó al proceso la constancia de radicación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación con el fin de dar cumplimiento a lo ordenado en el auto inadmisorio de la demanda.

En memorial de 12 de junio de 2018, allegó las constancias de 15 de marzo y 16 de mayo de ese año suscritas por la Procuradora 142 Judicial II para Asuntos Administrativos.

El Tribunal, por auto de 13 de mayo de 2021, denegó por extemporánea la solicitud de aclaración de la providencia de 26 de enero de 2018.

II-. LA PROVIDENCIA IMPUGNADA

El Tribunal, por auto de 3 de junio de 2021, rechazó la demanda respecto de las pretensiones de nulidad de la Resolución núm. 312412013000151 de 10 de diciembre de 2013, del auto inadmisorio de recurso de reconsideración núm. 001075 de 27 de septiembre de 2016 y del auto confirmatorio de la decisión inadmisoria núm. 001400 de 30 de noviembre de 2016, y dispuso la remisión del expediente a la Sección Cuarta de esa Corporación para que se pronunciara sobre la admisibilidad de la demanda en lo que tiene que ver con las pretensiones de nulidad del mandamiento de pago núm.



Radicación número: 25000-23-41-000-2017-00497-01
Actora: SANTOS CMI S.A. SUCURSAL COLOMBIA

20160302004913 de 5 de noviembre de 2016 y de las resoluciones núms. 20160312000079 de 29 de diciembre de 2016 y 0689 de 20 de febrero de 2017, expedidas por la autoridad demandada.

Manifestó que la demanda debía rechazarse respecto de las pretensiones de nulidad de la Resolución núm. 312412013000151 de 10 de diciembre de 2013, del auto inadmisorio de recurso de reconsideración núm. 001075 de 27 de septiembre de 2016 y del auto confirmatorio de la decisión inadmisoria núm. 001400 de 30 de noviembre de 2016, toda vez que si bien la actora había aportado la solicitud de conciliación extrajudicial, no allegó la constancia de que dicha diligencia se hubiese realizado de manera previa a la presentación de la demanda, lo cual es un requisito de procedibilidad previsto en el numeral 1 del artículo 161 del CPACA.

Señaló que no era competente para conocer de la nulidad de los actos administrativos expedidos en el trámite de un cobro coactivo, por ser un asunto cuyo conocimiento corresponde a la Sección Cuarta del Tribunal, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 del Decreto 2288 de 1989.

Por lo anterior, ordenó la remisión del expediente a la Sección Cuarta del Tribunal para que conociera del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovida con la finalidad de declarar



Radicación número: 25000-23-41-000-2017-00497-01
Actora: SANTOS CMI S.A. SUCURSAL COLOMBIA

la nulidad del mandamiento de pago núm. 20160302004913 de 5 de noviembre de 2016 y de las resoluciones núms. 20160312000079 de 29 de diciembre de 2016 y 0689 de 20 de febrero de 2017.

III-. FUNDAMENTOS DEL RECURSO

III.1. La parte actora interpuso recurso de reposición y, en subsidio, de apelación contra el auto de 3 de junio de 2021, con el propósito de que se revoque el proveído recurrido, argumentando para ello lo siguiente:

Sostuvo que, contrario a lo afirmado por el Tribunal, sí cumplió con lo ordenado en el auto inadmisorio de la demanda, conforme se desprende de los documentos aportados al proceso el 2 y 6 de marzo de 2018.

Adicionalmente, señaló que en el caso particular no es procedente agotar el requisito de procedibilidad consistente en la conciliación prejudicial, toda vez que los actos administrativos demandados versan sobre asuntos tributarios, en tanto que le impusieron una sanción por no entregar información relativa a transacciones realizadas con un contribuyente.



Radicación número: 25000-23-41-000-2017-00497-01
Actora: SANTOS CMI S.A. SUCURSAL COLOMBIA

III.2. El Tribunal, mediante providencia de 14 de agosto de 2023, negó por improcedente el recurso de reposición y concedió el de apelación.

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

De conformidad con el numeral 1 del artículo 243⁵ del CPACA, el recurso de apelación procede contra el auto que rechace la demanda o su reforma y el que niegue total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.

Comoquiera que en el asunto bajo examen el recurso interpuesto por la parte actora versa sobre la providencia por medio de la cual se rechazó la demanda en el proceso de la referencia, corresponde a la Sala conocer del presente recurso de apelación.

Cuestión previa

Previo a resolver el recurso de apelación, la Sala considera pertinente advertir que el debate en esta instancia se limitará a resolver los argumentos planteados por la recurrente en cuanto a la decisión contenida en el auto de 3 de junio de 2021 de rechazar la demanda respecto de las pretensiones relacionadas con la nulidad de la

⁵ Modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021.



Radicación número: 25000-23-41-000-2017-00497-01
Actora: SANTOS CMI S.A. SUCURSAL COLOMBIA

Resolución núm. 312412013000151 de 10 de diciembre de 2013, del auto inadmisorio de recurso de reconsideración núm. 001075 de 27 de septiembre de 2016 y del auto que confirma la decisión inadmisoria núm. 001400 de 30 de noviembre de 2016, expedidos por la **DIAN**, sin entrar a discutir la decisión proferida por el *a quo* en el mismo proveído por medio de la cual escindió la demanda y remitió por competencia a la Sección Cuarta del Tribunal las pretensiones relacionadas con los demás actos administrativos controvertidos por considerarlos de naturaleza tributaria, habida cuenta de que ello no fue objeto del recurso de alzada.

Caso concreto

Mediante la providencia recurrida, el Tribunal rechazó la demanda por no haberse corregido de acuerdo con lo ordenado en el auto inadmisorio de 26 de enero de 2018, esto es, acreditar el trámite de la conciliación extrajudicial, como requisito de procedibilidad, de conformidad con el numeral 1 del artículo 161 del CPACA.

Inconforme con la anterior decisión, la parte actora interpuso recurso de apelación en el que manifestó haber agotado el requisito de procedibilidad con los documentos allegados en memoriales de 2 y 6 de marzo de 2018; y que en caso de que no se considere así, a su juicio, no tenía la carga de agotar el requisito de procedibilidad por



Radicación número: 25000-23-41-000-2017-00497-01
Actora: SANTOS CMI S.A. SUCURSAL COLOMBIA

tratarse de un asunto de carácter tributario.

En ese orden, corresponde a la Sala determinar si la demanda presentada por la sociedad **SANTOS CMI S.A. SUCURSAL COLOMBIA** debía ser rechazada por no haberse subsanado conforme a lo ordenado en el auto inadmisorio de 26 de enero de 2018.

Al respecto, se tiene que en el citado proveído de 26 de enero de 2018, por medio del cual se inadmitió la demanda, el Tribunal le ordenó a la parte actora que aportara la constancia del trámite de la conciliación extrajudicial adelantado ante la Procuraduría General de la Nación, con miras a acreditar el agotamiento del requisito de procedibilidad previsto en el numeral 1 del artículo 161 del CPACA.

El auto inadmisorio de la demanda fue notificado por estado el 21 de febrero de 2018, por lo que el término para subsanar la demanda corrió desde el 22 de ese mes y año y hasta el 7 de marzo de 2018.

La parte actora en escrito de 2 de marzo de 2018 solicitó aclarar el auto inadmisorio de la demanda sin allegar documento alguno encaminado a corregir el defecto indicado en la mencionada providencia.



Radicación número: 25000-23-41-000-2017-00497-01
Actora: SANTOS CMI S.A. SUCURSAL COLOMBIA

Posteriormente, en escrito de 6 de marzo de 2018, allegó copia de la solicitud de conciliación prejudicial radicada ante el Ministerio Público **en esa misma fecha** con la finalidad de dar cumplimiento a lo ordenado en auto de 26 de enero de 2018.

Teniendo en cuenta lo anterior y revisado el expediente de la referencia, la Sala advierte que la parte actora no cumplió con la orden impartida por el Tribunal en el auto inadmisorio de la demanda, en tanto que, en los escritos de 2 y 6 de marzo de 2018 no acreditó haber agotado el requisito de procedibilidad consistente en la conciliación prejudicial con la constancia expedida por el Ministerio Público, en los términos del artículo 2^o6 de la Ley 640 de 2001⁷, sino que se limitó a aportar un documento diferente en el que demostró haber iniciado dicho trámite con posterioridad a la presentación de la demanda.

Al respecto, cabe señalar que en reiterada jurisprudencia la Sala ha señalado que para poder tener por agotado el requisito de

⁶ "ARTÍCULO 2. Constancias. El conciliador expedirá constancia al interesado en la que se indicará la fecha de presentación de la solicitud y la fecha en que se celebró la audiencia o debió celebrarse, y se expresará sucintamente el asunto objeto de conciliación, en cualquiera de los siguientes eventos:

1. Cuando se efectúe la audiencia de conciliación sin que se logre acuerdo.
2. Cuando las partes o una de ellas no comparezca a la audiencia. En este evento deberán indicarse expresamente las excusas presentadas por la inasistencia si las hubiere.
3. Cuando se presente una solicitud para la celebración de una audiencia de conciliación, y el asunto de que se trate no sea conciliable de conformidad con la ley. En este evento la constancia deberá expedirse dentro de los 10 días calendario siguientes a la presentación de la solicitud.

En todo caso, junto con la constancia se devolverán los documentos aportados por los interesados. Los funcionarios públicos facultados para conciliar conservarán las copias de las constancias que expidan y los conciliadores de los centros de conciliación deberán remitirlas al centro de conciliación para su archivo".

⁷ "Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones".



Radicación número: 25000-23-41-000-2017-00497-01
Actora: SANTOS CMI S.A. SUCURSAL COLOMBIA

procedibilidad, previsto en el numeral 1 del artículo 161 del CPACA, es necesario presentar la solicitud de conciliación antes de promover la demanda. En efecto, así lo ha sostenido, entre otras, en providencia de 4 de agosto de 2023⁸ en la que se indicó:

"[...] En ese orden, cabe resaltar que el artículo 161 del CPACA, prevé lo siguiente:

[...]

De lo anterior, la Sala infiere que antes de la interposición de una demanda contencioso administrativa, con pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho, de reparación directa o de controversias contractuales, el interesado debe tramitar la conciliación extrajudicial.

*Al respecto, la Sección⁹ al resolver un recurso de apelación contra un auto que rechazó la demanda por no agotarse el requisito de procedibilidad, **estimó que éste debe presentarse antes de promover la demanda y no después**. De la providencia se destaca:*

"[...] De la lectura del anterior precepto se desprende que antes de la interposición de una demanda contenciosa en la que se persiga una o varias de las pretensiones allí establecidas, el actor deberá tramitar la conciliación extrajudicial.

Quiere ello decir que de manera previa a la presentación de la demanda, el interesado debe solicitar ante el Ministerio Público que dicha audiencia se adelante. No le es exigible un resultado positivo o negativo, sino que tenga el ánimo conciliatorio, de modo que de llegarse a un acuerdo pueda evitarse un litigio futuro, cuestión ésta que responde perfectamente a la naturaleza y fines de las figuras que buscan la solución alternativa de conflictos, esquemas dentro de las cuales se encuentra la conciliación. En este sentido se pronunció la Corte Constitucional cuando efectuó el análisis de exequibilidad de la Ley 1285 de 2009:

"En primer lugar, la conciliación prejudicial obligatoria en materia civil y contencioso administrativa resulta ser un medio adecuado y efectivamente conducente para garantizar el

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Auto de 4 de agosto de 2023. Proceso identificado con el núm. Único de radicación: 05001-23-33-000-2015-02069-02; M.P. Nubia Margoth Peña Garzón.

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto de 18 de septiembre de 2014, C.P. Guillermo Vargas Ayala, número único de radicación 68001-23-33-000-2013-00412-01.



Radicación número: 25000-23-41-000-2017-00497-01
Actora: SANTOS CMI S.A. SUCURSAL COLOMBIA

acceso a la justicia, como quiera que ofrece un espacio para dar una solución a los conflictos por la vía de la autocomposición y permite que asuntos que normalmente no llegan a la justicia estatal formal porque las partes los consideran dispendiosos, difíciles o demasiado onerosos en términos de tiempo y esfuerzos, puedan ser ventilados y resueltos rápidamente y a un bajo costo.¹⁰. (Subrayado fuera de texto).

En ese contexto, para la Sala no tiene asidero la pretensión del Consorcio demandante cuando afirma que la audiencia se llevó a cabo en debida forma y que por ello debe entenderse acreditado el citado requisito de procedibilidad pues se comenzó a tramitar después de impetrada la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

Precisamente la Corte Constitucional en la citada sentencia, que por demás transcribe parcialmente el recurrente, determina que el interesado en demandar al Estado debe allegar constancia que acredite que radicó la solicitud de conciliación extrajudicial dada la naturaleza consensual de dicho mecanismo. Para el efecto esa corporación destacó el pronunciamiento hecho en sentencia C-417 de 2002, en la que se abordó el análisis de constitucionalidad de las normas de la Ley 640 de 2001, oportunidad en la que al respecto señaló:

"En la sentencia C-417 de 2002 se reafirma la constitucionalidad de la conciliación como requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. No obstante, la Corte aclara que lo que se exige no es la celebración de un acuerdo conciliatorio, sino el intento de conciliación como paso previo y necesario para acudir ante la administración de justicia:

"La distinción entre la conciliación como acuerdo y el intento de conciliación como proceso es entonces decisiva, pues esa diferencia muestra que no hay nada de contradictorio en defender el carácter autocompositivo y voluntario de la conciliación con la posibilidad de que la ley imponga como requisito de procedibilidad que las partes busquen llegar a un acuerdo.

(...)

Por todo lo anterior, la Corte concluye que el cargo del demandante es equivocado. El intento de conciliación prejudicial obligatoria no desconoce la naturaleza consensual de ese mecanismo y el principio de habilitación del artículo 116 superior. Con todo, la Corte precisa que esa doctrina obviamente no excluye que la ley, con el fin de estimular las posibilidades de elección de las personas,

¹⁰ Sentencia C-713 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.



Radicación número: 25000-23-41-000-2017-00497-01
Actora: SANTOS CMI S.A. SUCURSAL COLOMBIA

pueda en el futuro establecer que las partes deben gozar de la facultad de seleccionar libremente al conciliador. Esa es una posibilidad que bien puede desarrollar el Congreso en ejercicio de su libertad de configuración en este campo. En la presente sentencia, la Corte simplemente está señalando que la ley puede, en materia contencioso administrativa, establecer que la audiencia de conciliación representa un requisito de procedibilidad, sin desconocer por ello la naturaleza consensual de la conciliación ni el principio de habilitación previsto en el artículo 116 de la Carta. Esta Corte ratifica entonces la doctrina desarrollada en las sentencias C-160 de 1999, C-247 de 1999 y C-1195 de 2001, según la cual la consagración de un intento de conciliación como requisito de procedibilidad no viola en sí misma la Carta, pero es necesario que el juez constitucional examine siempre si las distintas regulaciones son proporcionadas y razonables, ya que algunas de ellas podrían desconocer el derecho de acceder a la justicia o vulnerar otras cláusulas constitucionales". (Resaltado fuera de texto)." (Resaltado de la Sala).

Tal posición fue reiterada en la Sección Tercera del Consejo de Estado cuando decidió la apelación del auto de rechazo de una demanda de reparación directa en el sentido de confirmar tal providencia:

"De manera que es requisito obligatorio y necesario para instaurar las acciones de que tratan los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, que la parte actora acredite que adelantó el trámite de la conciliación extrajudicial, es decir, que radicó la solicitud ante el Ministerio Público, porque la exigencia tiene que ver con crear la oportunidad y no con que la entidad pública efectivamente cite a las partes, como tampoco con que estas concurren, en cuanto se atiende al resultado.

En consecuencia, se deja en claro que, a partir de la expedición de la Ley 1285 de 2009, para interponer las demandas de reparación directa, contractuales y de nulidad y restablecimiento del derecho, se debe allegar constancia que acredite el inicio del trámite de la conciliación extrajudicial, pues, de no ser ello así, la demanda no podrá admitirse y si no se subsana en tiempo habrá de rechazarse."¹¹ (Subrayas de la Sala).

Este es sin duda el fundamento constitucional que tuvo en cuenta el Legislador a la hora de exigir como requisito de procedibilidad el que se tramitara de manera previa a la

¹¹ Auto de 26 de julio de 2012 proferido dentro del proceso número 25000-2326-000-2011-0056801 (43257). C.P. Stella Conto Díaz Del Castillo.



Radicación número: 25000-23-41-000-2017-00497-01
Actora: SANTOS CMI S.A. SUCURSAL COLOMBIA

presentación de las demandas contenciosas, donde se formularan pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales [...]. (Negrillas fuera de texto).

En ese orden, no hay duda que la conciliación extrajudicial debe agotarse antes de la presentación de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho y no después de radicada, pues desconoce la naturaleza del requisito de procedibilidad. [...]

En este orden de ideas, le habría asistido razón al Tribunal al rechazar la demanda ante el no agotamiento del requisito de procedibilidad, previo a la radicación de la demanda. Sin embargo, teniendo en cuenta que los hechos de la demanda están relacionados con la imposición de una sanción al no haber entregado información relativa a transacciones realizadas con un contribuyente, no había lugar a la exigencia de tal requisito de procedibilidad.

En efecto, la **DIAN**, a través de la Resolución núm. 312412013000151 de 10 de diciembre de 2013, impuso a la parte actora sanción¹² por no cumplir con la obligación prevista en el artículo 651¹³ del Estatuto Tributario consistente en suministrar información tributaria ~~cuando le haya sido solicitada.~~

¹² "[...] PRIMERO: SANCIONAR al contribuyente SANTOS CMI S.A. SUCURSAL COLOMBIA, identificado con el NIT [...] con la suma de TRESCIENTOS SETENTA Y SEIS MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA MIL PESOS MCTE (\$376.980.000) de acuerdo al **literal a) del artículo 651 del estatuto tributario** [...]"

¹³ La norma vigente para el momento en que fue expedido el acto demandado dispone: "ARTICULO 651. SANCIÓN POR NO ENVIAR INFORMACIÓN. Las personas y entidades obligadas a suministrar información tributaria así como aquellas a quienes se les haya solicitado informaciones o pruebas, que no la suministren dentro del plazo establecido para ello o cuyo contenido presente errores o no corresponda a lo solicitado, incurrirán en la siguiente sanción: [...]"



Radicación número: 25000-23-41-000-2017-00497-01
Actora: SANTOS CMI S.A. SUCURSAL COLOMBIA

Sobre la posibilidad de conciliar asuntos en los que se discute la sanción por no envío de información tributaria, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en providencia de 5 de septiembre de 2013¹⁴, sostuvo lo siguiente:

*"[...] Según el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009¹⁵, cuando se pretenda demandar ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo asuntos que son **conciliables** es necesario cumplir con la solicitud de conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y de controversias contractuales.*

El referido artículo fue reglamentado por el Decreto 1716 del 14 de mayo de 2009¹⁶ que, en el artículo 2º, indica los asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo, así:

"Artículo 2º. Asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa. 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.**
(...)” (Negrillas fuera de texto)

Es clara la norma al indicar que los casos en los que se discutan temas de naturaleza tributaria no son susceptibles de

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Providencia de 5 de septiembre de 2013. Proceso identificado con el núm. único de radicación: 19001-23-31-000-2011-00514-01(19643); M.P. Martha Teresa Briceño De Valencia.

¹⁵ Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia.

¹⁶ Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001.



Radicación número: 25000-23-41-000-2017-00497-01
Actora: SANTOS CMI S.A. SUCURSAL COLOMBIA

conciliación¹⁷. Esta disposición está de acuerdo con el parágrafo 2º del artículo 59 de la Ley 23 de 1991, subrogado por el artículo 70 de la Ley 446 de 1998, que se incorporó en el artículo 56 del Decreto 1818 de 1998 (Estatuto de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos).

En consecuencia, cuando se pretendan discutir asuntos tributarios debe acudir directamente a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo sin agotar previamente la conciliación, pues se insiste en que no es un requisito de procedibilidad en estos casos.

Para el caso de las sanciones, el Comité de Defensa Judicial y Conciliación de la DIAN, en Acta 111 de 12 de junio de 2009, recomendó los temas tributarios que consideró no eran susceptibles de conciliación, en virtud de la exclusión que hace el artículo 70 de la Ley 446 de 1998, concretamente de los conflictos tributarios. En ese acto se concluyó:

"(...) Con base en lo anterior se concluye que los asuntos de carácter tributario comprenden tanto los tributos internos como externos (asuntos aduaneros); así como el incumplimiento a los mecanismos para su adecuado recaudo y control (sanciones).

Desde esta perspectiva y en la práctica, los actos administrativos proferidos por la entidad para hacer liquidaciones oficiales de impuestos y de tributos aduaneros, corresponden a asuntos tributarios.

En ese mismo sentido, los actos administrativos proferidos por la entidad para imponer sanciones originadas en el incumplimiento de obligaciones propias de los mecanismos de recaudo y control, corresponden a asuntos tributarios.

Recomendación

Con fundamento en los anteriores elementos de juicio, la subdirección de gestión de representación externa de la dirección jurídica sugiere que no serán susceptibles de ser conciliadas, las solicitudes que versen sobre los siguientes temas:

- *Las liquidaciones oficiales de impuestos nacionales de que trata el estatuto tributario IV capítulo II, es decir:
Artículo 697 y ss. Liquidación de corrección aritmética.
Artículo 702 y ss. Liquidación de revisión.
Artículo 715 y ss. Liquidación de aforo.*

¹⁷ Sobre el tema ver autos de 26 de noviembre de 2009, Rad. 17800, M.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas y de 2 de septiembre de 2010, Rad. 18217, M.P. Dr. William Giraldo Giraldo.



Radicación número: 25000-23-41-000-2017-00497-01
Actora: SANTOS CMI S.A. SUCURSAL COLOMBIA

• *Las sanciones definidas en el título III del estatuto tributario, a saber:*

1. *Artículo 634 y ss. Sanción por mora en el pago de impuestos, anticipos y retenciones. Artículo 636. Sanción por mora en la consignación de los valores recaudados por entidades autorizadas.*

2. *Sanciones relacionadas con las declaraciones tributarias (E.T., art. 641 y ss)*

3. Sanciones relativas a informaciones y expedición de facturas (E.T., art. 651 y ss)

4. *Sanciones relacionadas con la contabilidad y de clausura del establecimiento (E.T. art. 655 y ss)*

5. *Sanciones relativas a las certificaciones de contadores públicos (E.T., art. 659 y ss.)*

6. *Sanciones específicas para cada tributo (E.T., art. 662 y ss.)*

7. *Sanciones a notarios y a otros funcionarios (E.T., art. 672 y ss)*

• *Las liquidaciones oficiales de tributos aduaneros que trata el Decreto 2685 de 1999, "Estatuto aduanero" en el capítulo XIV sección II, a saber:*

Artículo 513. Liquidación oficial de corrección.

Artículo 514. Liquidación oficial de revisión de valor.

• *Los procesos que versen sobre devoluciones o compensaciones de impuestos nacionales o tributos aduaneros."*

Teniendo en cuenta lo anterior, la sanción que se impone por no enviar información en medios magnéticos es de naturaleza tributaria, por lo tanto, no es conciliable. Es decir que, para atacar un acto administrativo que contenga una sanción de ese tipo no es necesario agotar el trámite de conciliación previo a acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo [...]"

Dicha posición fue reiterada por la Sección Cuarta de la Corporación en providencias de 6 de noviembre de 2013¹⁸ y de 5 de marzo de 2015¹⁹.

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Providencia de 6 de noviembre de 2013. Proceso identificado con el núm. único de radicación: 52001-23-31-000-2012-00113-01(20224); M.P. Hugo Fernando Bastidas Barcenás.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Providencia de 5 de marzo de 2015. Proceso identificado con el núm. único de radicación: 70001-23-33-000-2012-00022-01(20776); M.P. M.P. Martha Teresa Briceño De Valencia.



Radicación número: 25000-23-41-000-2017-00497-01
Actora: SANTOS CMI S.A. SUCURSAL COLOMBIA

Por lo anterior y comoquiera que los asuntos relativos a sanciones por no enviar información tributaria en los términos del artículo 651 del Estatuto Tributario, son de naturaleza tributaria, la Sala concluye que en el presente caso no era necesario agotar el requisito de procedibilidad consistente en la conciliación prejudicial.

Ahora, es preciso aclarar que si bien en esta instancia se concluyó que el asunto objeto de debate es de naturaleza tributaria, la Sección Primera del Tribunal no lo consideró así y por ello en su momento decidió mantener la competencia para conocer de la presente demanda en lo que respecta al estudio de la legalidad de la Resolución núm. 312412013000151 de 10 de diciembre de 2013, del auto inadmisorio de recurso de reconsideración núm. 001075 de 27 de septiembre de 2016 y del auto que confirma la decisión inadmisoria núm. 001400 de 30 de noviembre de 2016 y no los remitió a la Sección Cuarta del **Tribunal**, como sí lo hizo con las pretensiones relacionadas con la nulidad del mandamiento de pago núm. 20160302004913 de 5 de noviembre de 2016 y de las resoluciones núms. 20160312000079 de 29 de diciembre de 2016 y 0689 de 20 de febrero de 2017, expedidas por la **DIAN**.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Sala mantuvo la competencia



Radicación número: 25000-23-41-000-2017-00497-01
Actora: SANTOS CMI S.A. SUCURSAL COLOMBIA

del presente proceso, dado que el mismo no ingresó como un asunto de naturaleza tributaria, sino que dicha conclusión se originó con ocasión del estudio de fondo del recurso de apelación interpuesto por la actora.

Así las cosas, la Sala revocará el auto apelado por medio del cual se rechazó la demanda y, en su lugar, se le ordenará al **TRIBUNAL** proveer sobre la admisibilidad del medio de control de la referencia, previa verificación del cumplimiento de los demás requisitos legales, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de la presente providencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

R E S U E L V E:

REVOCAR el auto de 3 de junio de 2021, proferido por la **SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN "A" DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**, por medio del cual se rechazó la demanda de la referencia y, en su lugar, se le ordena que provea sobre su admisibilidad, previa verificación del cumplimiento de los demás requisitos legales, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.



Radicación número: 25000-23-41-000-2017-00497-01
Actora: SANTOS CMI S.A. SUCURSAL COLOMBIA

En firme esta decisión **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen, previas las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 29 de febrero de 2024.

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES
Presidente

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Aclara voto

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.