



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO

SALA PRIMERA DE DECISIÓN

Armenia, veintiuno (21) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS



EXCEPCIONES PREVIAS – INEPTA
RAMA JUDICIAL DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS
CONSEJO FORMAL DE PROCEDIBILIDAD –
ASUNTOS-ADUANEROS CON CARÁCTER
REPÚBLICA TRIBUTARIO NO CONCILIABLES –
ASUNTOS NETAMENTE ADUANEROS
COMO CONCILIABLES - PROSPERIDAD
EXCEPCIÓN INEPTA DEMANDA POR
FALTA DE REQUISITOS DE
PROCEDIBILIDAD EN EL CASO
CONCRETO
SEGUNDA

INSTANCIA:

Auto I. No. 112

Decide la Sala¹ el recurso de apelación formulado por la parte demandada, en oposición al auto que declaró no probada la excepción de inepta demanda por falta de requisitos formales de procedibilidad, dictado dentro de la audiencia inicial celebrada el 7 de marzo de 2018 por el JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE ARMENIA QUINDÍO, dentro del proceso que en ejercicio del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO instauró la INDUSTRIA

¹ Artículo 125 del C.P.A.C.A.



COMERCIAL ANDINA S.A.S. -INCOANDINA- contra la DIRECCIÓN DE
IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES -DIAN-.

1. ANTECEDENTES

1.1. LA DEMANDA.

La parte demandante pretende que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos: (i) acta de visita 052 del 7 de abril de 2017 (ii) requerimiento especial aduanero 0000012 del 31 de mayo de 2017 que propuso sancionar a INDUSTRIAL COMERCIAL ANDINA S.A.S. -INCOANDINA-; (iii) Resolución 575 del 30 de agosto de 2017 que realizó la liquidación; (iv) acto administrativo de corrección de la notificación No. 00579 del 01 de septiembre de 2017; (v) Resolución 00879 del 22 de diciembre de 2017 que resolvió recurso de reconsideración. Como consecuencia de lo anterior, se desestime la sanción impuesta.

1.2. EL AUTO APELADO.

El JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE ARMENIA, en audiencia inicial celebrada el 7 de marzo de 2019 resolvió denegar la excepción de inepta demanda por falta de requisitos formales de procedibilidad propuesta por la entidad demandada.

La *a-quo* consideró que en asuntos aduaneros no es obligatorio el requisito de procedibilidad porque le son aplicables los principios generales que orientan el sistema tributario, pese a que el derecho aduanero cuente con normas especiales; y además porque la norma establece que no es necesario agotar este requisito previo a la presentación de la demanda en asunto que versen sobre conflictos de carácter tributario.



1.3. RECURSO DE APELACIÓN.

La DIAN, inconforme con la anterior decisión, presentó recurso de apelación argumentado que las sanciones de tipo aduanero únicamente cuando están vinculadas a un tributo no son objeto de conciliación, es decir, que cuando obedecen a obligaciones estrictamente derivadas de una declaración de importación o de una declaración del valor en las cuales van implícitos tributos aduaneros, y en este caso específicamente se trata de una resolución sanción que está ligada a una condición especial del usuario aduanero de bienes y servicios de zona franca. Por ende, se debe agotar el requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial previo a acudir a la jurisdicción contencioso administrativa.

En la misma audiencia, surtido el trámite señalado en el art. 244 numeral 1° del CPACA, la parte demandante indicó que las sanciones aduaneras dentro o fuera de la zona franca se sancionan de la misma manera, por consiguiente no hay ninguna razón para aplicarle un régimen especial, salvo el de renta y complementarios calificados dentro de zona franca. Igualmente, adujo que cuando hay sanciones de tipo aduanero no hay posibilidad de conciliar, lo único que se dice al respecto es que si se paga dentro de un término posterior a la propuesta de liquidación se hace una rebaja que está contemplada en la norma, por lo que conforme la misma posición que la DIAN sostiene cuando aplica el régimen sancionatorio, el presente asunto no está sujeto a conciliación.

La *A-quo* concedió el recurso de apelación en el efecto suspensivo ante este Tribunal.

2. CONSIDERACIONES

2.1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 180 numeral 6 del C.P.A.C.A. -norma especial- el recurso de apelación interpuesto contra el auto que declaró no probada la excepción previa formulada por la parte demandada es procedente.



2.2. Ahora bien, teniendo en cuenta lo expuesto por el *a-quo* en el auto apelado y lo manifestado por la parte demandada en la sustentación del recurso, corresponde establecer en el presente caso si ¿Se debe solicitar previamente conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción cuando se trate de asuntos aduaneros, concretamente sanciones por incumplimiento de obligaciones de los usuarios industriales de bienes, industriales de servicios y comerciales de zonas francas respecto de la salida de mercancía de sus instalaciones?

2.3. Así las cosas, debe anotarse que en materia Contencioso Administrativa la Ley 23 de 1991² modificada por la Ley 446 de 1998³, previó que tanto en la etapa prejudicial como en la judicial, las personas jurídicas de derecho público podrían conciliar de manera total o parcial en aquellos conflictos de carácter particular y contenido patrimonial que se ventilaran ante la mencionada jurisdicción a través de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, de reparación directa y de controversias contractuales, salvo los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario.

² ARTICULO 59. Modificado por el art. 70, Ley 446 de 1998 Podrán conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales, sobre conflictos de carácter particular y contenido patrimonial que ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se ventilarian mediante las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo.

Para los efectos del inciso anterior los entes territoriales estarán representados así: La Nación por los Ministros, los Jefes de Departamento Administrativo, los Superintendentes, el Registrador Nacional del Estado Civil, el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República. Los Departamentos por los respectivos Gobernadores; las Intendencias y Comisarias por los Intendentes y Comisarios; el Distrito Especial de Bogotá, por el Alcalde Mayor y los Municipios por sus Alcaldes.

Las Ramas Legislativa y Jurisdiccional estarán representadas por los ordenadores del gasto.

Las entidades descentralizadas por servicios podrán conciliar a través de sus representantes legales, directamente o previa autorización de la respectiva Junta o Consejo Directivo, conforme a los estatutos que las rigen y a la asignación de competencias relacionadas con su capacidad contractual.

PARÁGRAFO. No puede haber conciliación en los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario.

³ ARTICULO 70. Asuntos susceptibles de conciliación. El artículo 59 de la Ley 23 de 1991, quedará así:

"Artículo 59. Podrán conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o 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.

Parágrafo 1o. En los procesos ejecutivos de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, la conciliación procederá siempre que en ellos se hayan propuesto excepciones de mérito.

Parágrafo 2o. No puede haber conciliación en los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario."



La Ley 640 de 2001 en su artículo 37 dispuso la conciliación como requisito de procedibilidad en las acciones de reparación directa y de controversias contractuales⁴ y, la Ley 1285 de 2009⁵ en su artículo 13⁶, la estableció como tal para las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, artículo este reglamentado por el Decreto 1716 de 2009⁷, que en su artículo 2º, indica que son asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo las acciones de reparación directa, de controversias contractuales y acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, **a excepción de asuntos sobre conflictos de carácter tributario⁸.**

Esta disposición se encuentra acorde con el párrafo 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); por ende, cuando se pretendan discutir temas de naturaleza tributaria, 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 este tipo de asuntos.

⁴ Requisito de procedibilidad en asuntos de lo contencioso administrativo. Antes de incoar cualquiera de las acciones previstas en los artículos 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, las partes, individual o conjuntamente, deberán formular solicitud de conciliación extrajudicial, si el asunto de que se trate es conciliable. La solicitud se acompañará de la copia de la petición de conciliación enviada a la entidad o al particular, según el caso, y de las pruebas que fundamenten las pretensiones.

⁵ Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia.

⁶ Conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso-administrativa. A partir de la vigencia de esta ley, cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial.

⁷ 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.

⁸ "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.

– (...)” (Negritas fuera de texto)



2.4. En el caso concreto, se observa que la DIAN a través de la Resolución No. 575 del 30 de agosto de 2017 -demandada-, impuso sanción a COANDINA S.A.S. correspondiente a 50 SMLMV, por encontrarse incuso dentro de las conductas tipificadas como infracción aduanera, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1.3 del artículo 489 del Decreto 2685 de 1999, modificado por el artículo 3° del Decreto 383 de 2007:

*“Constituyen **infracciones aduaneras** en que pueden incurrir los usuarios industriales y los usuarios comerciales de las Zonas Francas Permanentes, según corresponda, y las sanciones asociadas a su comisión, las siguientes:*

1. Gravísimas

- 1.1 *No declarar en importación ordinaria los residuos y desperdicios con valor comercial.*
 - 1.2. *Cambiar o sustraer mercancías que se encuentren en sus instalaciones.*
 - 1.3. *Permitir la salida de sus instalaciones de mercancías sin cumplir los requisitos y formalidades establecidas por las normas aduaneras.*
 - 1.4. *Actuar sin obtener la autorización del usuario Operador por la realización de cualquier operación que lo requiera.*
 - 1.5. *Adicionado. D. 4584/2009, art 5° no reportar en los términos y condiciones establecidos, tanto al usuario operador como a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales el estado de avance en la ejecución del plan maestro o desarrollo o de la ejecución de los compromisos adquiridos.*
- La sanción aplicable será multa equivalente a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

2. Graves

- 2.1. *Desarrollar operaciones diferentes a aquellas para las cuales fue calificado.*
 - 2.2. *Permitir el ingreso a sus instalaciones de los bienes que no les hayan sido consignados o endosados en el documento de transporte.*
 - 2.3. *Suministrar la información con inexactitudes, errores u omisiones para expedir el certificado de integración de las materias primas e insumos nacionales y extranjeros utilizados en la elaboración y transformación de mercancías en la Zona Franca, cuando dichos errores, inexactitudes u omisiones impliquen una menor base gravable para efectos de la liquidación de los tributos aduaneros a que se refiere el artículo 400 del presente decreto.*
 - 2.4. *No reingresar los bienes cuya salida fue autorizada de Zona Franca para efectos de procesamiento parcial o reparación, revisión o mantenimiento de bienes de capital, de sus partes o repuestos.*
- La sanción aplicable será de multa equivalente a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes por cada infracción.*



2.5. No informar por escrito al usuario operador, a más tardar al día siguiente, la ocurrencia del hecho o de su detección, sobre el hurto, pérdida o sustracción de bienes de sus instalaciones.
 Para las faltas previstas en los numerales 2.4 y 2.5, se aplicará la sanción prevista en el artículo 503 del presente decreto cuando con ocasión de la comisión de la infracción no sea susceptible de ser aprehendida la mercancía.

3. Leves

- 3.1. No disponer de las áreas necesarias para realizar la inspección física de las mercancías y demás actuaciones aduaneras.
 - 3.2. No facilitar las labores de control de inventarios que determine la autoridad aduanera.
 - 3.3. Impedir u obstaculizar la práctica de las diligencias ordenadas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.
 - 3.4. No constar con los equipos de seguridad, de cómputo y comunicaciones que al autoridad aduanera establezca, para efectos de su conexión al sistema informático aduanero.
 - 3.5. No informar de manera previa, el ingreso de bienes de que trata el artículo 392-3 del presente decreto.
- La sanción aplicable será de multa equivalente a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes por cada infracción. (Subrayas para resaltar) **dicatura**

Dentro de las consideraciones del acto administrativo referido se expuso que COANDINA S.A.S. permitió la salida de mercancías de sus instalaciones sin cumplir con los requisitos y formalidades establecidas en las normas aduaneras; por tanto, incumplió con las obligaciones de los usuarios industriales, industriales de servicios y comerciales de zonas francas, establecidas en el Decreto 2685 de 1996 artículo 409-1, adicionado por el artículo 1º del Decreto 383 de 2007, respecto del cual se destacaron los literales a), b), c), f), g), o) y p):

- "a) Permitir las labores de control de inventarios que determine el usuario operador y la autoridad aduanera, facilitando y prestando los medios para esta función;
- b) Llevar los registros de la entrada y salida de bienes conforme a las condiciones establecidas por el usuario operador y cumpliendo los requisitos que establece el presente decreto y las normas que lo modifiquen, adicionen o reglamenten;
- c) Observar las medidas que la autoridad aduanera señale para asegurar el cumplimiento de las disposiciones aduaneras;



f) Permitir el ingreso a sus instalaciones de los bienes que les hayan sido consignados o endosados en el documento de transporte y los adquiridos en desarrollo de las operaciones permitidas entre los usuarios, previa autorización del usuario operador;

g) Permitir la salida de sus instalaciones hacia cualquier destino, solamente de mercancías en relación con las cuales se hayan cumplido los requisitos y formalidades establecidos por las normas aduaneras;

...

o) Custodiar las mercancías almacenadas o introducidas a sus recintos;

p) Responder por el pago de los tributos aduaneros y las sanciones a que haya lugar por las mercancías que hayan salido de la respectiva zona sin el cumplimiento de los requisitos aduaneros correspondientes;”

Conforme lo anterior, contrario a lo manifestado por la Juez de primera instancia, es claro que el asunto sometido a consideración no tiene carácter tributario por cuanto no se parte de la premisa del incumplimiento en el pago de los tributos aduaneros (arancel e IVA a los que está sujeta la importación), lo que significa que la conciliación extrajudicial constituye un requisito de procedibilidad -previo y obligatorio- para acudir ante esta jurisdicción en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho según dispuesto en el art. 161 C.P.A.C.A.-⁹, pues estamos frente a un asunto neta y exclusivamente aduanero.

Al respecto, es necesario referir el pronunciamiento de la Corte Constitucional efectuado en sentencia C-402 de 2010¹⁰, que definió que son tributos e identificó la

⁹ 1. Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.

En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida.

Cuando la Administración demande un acto administrativo que ocurrió por medios ilegales o fraudulentos, no será necesario el procedimiento previo de conciliación.”.

¹⁰ Referencia: expediente D-7846, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 78 (parcial) de la Ley 160 de 1994. “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”. Actor: Germán Ríos Arias, Magistrado Ponente: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva, 26 de mayo de 2010.



existencia de tres clases en el sistema fiscal colombiano con las características propias que los identifican, así:

“(...) Los tributos han sido reconocidos como aquellas prestaciones que se establecen por el Estado en virtud de la ley, destinados a contribuir con el financiamiento de sus gastos e inversiones en desarrollo de los conceptos de justicia, solidaridad y equidad. En el caso colombiano, es posible identificar la existencia de por lo menos tres clases de tributos en el actual sistema fiscal, a saber: Los impuestos, las tasas y las contribuciones, cada uno con características propias que los diferencian (...)” (Negrillas fuera de texto).

“(...) Las condiciones básicas del impuesto son: (i) tiene una vocación general, lo cual significa que se cobran sin distinción a todo ciudadano que realice el hecho generador; (ii) No guardan una relación directa e inmediata con un beneficio específico derivado para el contribuyente; (iii) en cuanto ingresan a las arcas generales del Estado, conforme al principio de unidad de caja, este puede disponer de dichos recursos de acuerdo con lo previsto en los planes y presupuestos nacionales; (iv) su pago no es opcional ni discrecional, lo que se traduce en la posibilidad de forzar su cumplimiento a través de la jurisdicción coactiva; (v) la capacidad económica del contribuyente es un principio de justicia y equidad que debe reflejarse implícitamente en la ley que lo crea, sin que por ello pierda su vocación de carácter general.

Las contribuciones tienen las siguientes características: (i) surgen de la realización actual o potencial de obras públicas o actividades estatales de interés colectivo, en donde necesariamente debe existir un beneficio para un individuo o grupo de individuos; (ii) Se trata de una prestación que reconoce una inversión estatal, por lo que su producto está destinado a su financiación; (iii) La prestación que surge a cargo del contribuyente es proporcional al beneficio obtenido, así lo reconoce el artículo 338 Superior al señalar que: “La ley [puede] permitir que las autoridades fijen las tarifas de las [contribuciones] que cobren a los contribuyentes, como (...) participación en los beneficios que les proporcionen”; (iv) el obligado tributario no tiene la opción de negarse a la inversión, por el contrario, se encuentra comprometido con su pago a raíz del provecho que le reporta; (v) la contribución, por regla general, es progresiva, pues se liquida de acuerdo con el rédito obtenido.

...
De la evolución de las nociones jurisprudenciales y doctrinales que se han elaborado alrededor del concepto de las tasas, éstas se pueden definir como aquellos ingresos tributarios que se establecen en la ley o con fundamento en ella (origen ex lege), a través de los cuales el ciudadano contribuye a la recuperación total o parcial de los costos en que incurre el Estado, para asegurar la prestación de una actividad pública, la continuidad en un servicio de interés general o la utilización de bienes de dominio público.



Por su propia naturaleza esta erogación económica se impone unilateralmente por el Estado a manera de retribución equitativa de un gasto público, que no obstante ser indispensable para el contribuyente, tan sólo se origina a partir de su solicitud.

En este orden de ideas, se consideran tasas aquellos gravámenes que cumplan las siguientes características: (i) la prestación económica necesariamente tiene que originarse en una imposición legal; (ii) la misma nace como recuperación total o parcial de los costos que le representan al Estado, directa o indirectamente, prestar una actividad, un bien o servicio público; (iii) la retribución pagada por el contribuyente guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido, así lo reconoce el artículo 338 Superior al disponer que: “La ley [puede] permitir que las autoridades fijen las tarifas de las [tasas] que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten”; (iv) los valores que se establezcan como obligación tributaria excluyen la utilidad que se deriva de la utilización de dicho bien o servicio; (v) aun cuando su pago resulta indispensable para garantizar el acceso a actividades de interés público o general, su reconocimiento tan sólo se torna obligatorio a partir de la solicitud del contribuyente, por lo que las tasas indefectiblemente se tornan forzosas a partir de una actuación directa y referida de manera inmediata al obligado; (vi) el pago, por regla general, es proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos, como por ejemplo, con las tarifas diferenciales (...)” (Negritas fuera de texto).

Por su parte, el Consejo de Estado mediante auto proferido el 22 de febrero de dos mil dieciocho (2018), C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, Expediente No.: 76001233300020130009601¹¹ en un asunto tendiente a definir la situación jurídica de mercancías por un decomiso, dispuso que no tiene carácter tributario, por ejemplo, los asuntos aduaneros que no se controvierten aspectos propios de la cancelación del tributo como la liquidación oficial de corrección, la liquidación

¹¹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN PRIMERA – Auto del 22 de febrero de 2018 - CONSEJERO PONENTE: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS – actora: LOGÍSTICA S. A. - Demandada: DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES- Asunto: UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL – CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN ASUNTOS ADUANEROS – CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD PARA DEMANDAR EL ACTO QUE DEFINE LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LA MERCANCÍA – DECOMISO – PROCEDENCIA DE LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL.

En igual sentido la jurisprudencia anterior: CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Consejero Ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA. Auto del 31 de agosto de 2015. Radicación núm.: 25000 23 41 000 2014 01513 01. Actor: PETROLEUM AVIATION AND SERVICES S.A.S. Demandado: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (en adelante DIAN).



oficial de revisión de valor y los procesos que versen sobre devoluciones o compensaciones de impuestos nacionales o tributos aduaneros:

“Así las cosas, los actos enjuiciados mediante los cuales la DIAN ordenó el decomiso de las mercancías de propiedad de la actora, no son de naturaleza tributaria, como quiera que no se controvierten aspectos propios de la cancelación del tributo aduanero, tales como las liquidaciones que se encuentran en el Capítulo XIV Sección II del Decreto 2685 de 1999, esto es, la liquidación oficial de corrección (artículo 513), la liquidación oficial de revisión de valor (artículo 514) y los procesos que versen sobre devoluciones o compensaciones de impuestos nacionales o tributos aduaneros.

En el escenario planteado, encuentra la Sala que no es aplicable la excepción prevista en el literal 1° del párrafo 1° del artículo 2° del Decreto 1716 de 2000¹², compilado por el Decreto 1069 de 26 de mayo de 2016¹³, pues no se discute un asunto tributario.

En este mismo sentido, cabe traer a colación que el Comité de Defensa Judicial y Conciliación de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, mediante el Acta 111 de 12 de julio de 2009, estableció su posición institucional respecto de los asuntos que, en su consideración, no resultan ser conciliables conforme a lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley 446 de 1998; al establecer lo siguiente:

“[...] Los asuntos de carácter tributario comprenden tanto los tributos internos como externos (asuntos aduaneros); así como el cumplimiento de los mecanismos para su adecuado recaudo y control (sanciones).

[...]

Con fundamento en los anteriores elementos de juicio, [...] 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 Título 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.

¹² “[...] 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 [...]”.

¹³ “[...] Artículo 2.2.4.3.1.1.2. Asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa. Modificado por el art 1, Decreto Nacional 1167 de 2016. 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 los medios de control previstos en los artículos 138, 140 y 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de Contencioso Administrativo. Párrafo 1. No son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo: * Los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario [...]”.



- *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 (Artículo 641 y ss. Del Estatuto Tributario)*

3. *Sanciones relativas a informaciones y expedición de facturas (Artículo 651 y ss. del Estatuto Tributario)*

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

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

6. *Sanciones específicas para cada tributo. (Artículo 662 y ss. Del E.T.).*

7. *Sanciones a notarios y a otros funcionarios. (Artículo 672 y ss. Del E.T.).*

- *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 [...]."*

Como puede apreciarse, en dicha Acta el Comité de Defensa Judicial y Conciliación de la DIAN, no incluyó los asuntos aduaneros, como aquellos asuntos que por ser de naturaleza tributaria "no serán susceptibles de ser conciliadas".

Así las cosas, es pertinente resaltar que en el presente asunto no se controvierten aspectos propios de la cancelación de tributo como la liquidación oficial de corrección, la liquidación oficial de revisión de valor de aduanas y las sanciones incluidas en las mismas los procesos que versen sobre devoluciones o compensaciones de impuestos nacionales o tributos aduaneros, incumplimiento de la obligaciones de pagar tributos aduaneros y la orden efectiva de la póliza por dicho concepto y la sanción que se genera del incumplimiento, es decir, la sanción no se halla referida precisamente al incumplimiento de una obligación relacionada con el pago de tributos aduanero -arancel e IVA; sino que la imposición de la sanción por parte de la DIAN a COANDINA S.A.S. es consecuencia del incumplimiento de las obligaciones y responsabilidades como usuario



industrial de bienes y servicios de zona franca, por lo que claramente se trata de un conflicto netamente aduanero.

En efecto, conforme el recuento se advierte que el procedimiento que adelantó la DIAN no tenía como objeto lograr el recaudo de tributos que haya dejado de pagar COANDINA S.A.S., sino que según requerimiento especial aduanero por infracción administrativa No. 0000012 del 31 de mayo de 2017 se dispuso que "... realizado el cruce de inventarios de mercancía en existencia reportado en el aplicativo PICIZ frente al inventario físico efectuado por ellos en compañía del jefe de la bodega de ese Usuario, se determinó el mencionado faltante de mercancía, hecho que no pudo ser explicado...", y la sanción lo fue en efecto por permitir la salida de mercancías de las instalaciones sin cumplir los requisitos y formalidades establecidas por las normas aduaneras. Por ende, el procedimiento y la sanción de COANDINA S.A.S lo fue por infracción a las normas aduaneras de un usuario de zona franca y no por el pago de tributos aduaneros, por lo que el asunto no tiene carácter tributario.

Por lo dicho, la decisión del *A quo* no resulta acertada y por ende se **REVOCARÁ** el auto apelado que declaró no probada la excepción de inepta demanda por falta de requisitos formales de procedibilidad, toda vez que de conformidad con lo expuesto en el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009 y en el artículo 2º del Decreto 1716 de ese mismo año, en consonancia con lo previsto en el numeral primero del artículo 161 del C.P.A.C.A., quien esté interesado en presentar una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, de reparación directa o de controversias contractuales cuyas pretensiones tengan contenido económico debe solicitar previamente la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para acudir a la Jurisdicción, como en el caso concreto respecto de la sanción aduanera impuesta a COANDINA S.A.S. por permitir la salida de mercancías de las instalaciones de zona franca sin cumplir los requisitos y formalidades establecidas por las normas aduaneras, y como en efecto en este caso se incumplió, es menester declarar probada la excepción formulada por el demandado y ordenar la terminación del proceso por el incumplimiento del requisito tantas veces aludido.



EN MÉRITO DE LO EXPUESTO, LA SALA PRIMERA DE DECISIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO,

RESUELVE:

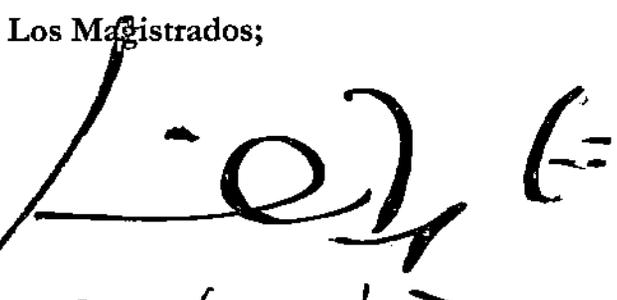
PRIMERO: REVÓQUESE el auto apelado, esto es el proferido por el JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE ARMENIA, en audiencia inicial celebrada el 7 de marzo de 2019. En su lugar, **DECLÁRESE** probada la excepción de inepta demanda por falta de requisitos formales de procedibilidad, por las consideraciones expuestas. En consecuencia, **TERMÍNESE** el presente proceso.

SEGUNDO: En firme esta decisión, **CANCÉLESE** su radicación, **ENVÍESE** el expediente al despacho de origen, previa anotación en el Sistema Informático Siglo XXI.

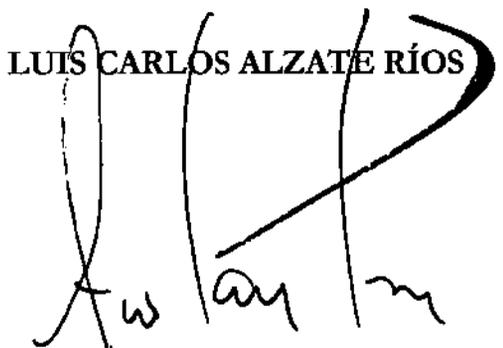
Esta providencia se discutió y aprobó en Sala Ordinaria de Decisión tal y como consta en el acta N° 11 de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

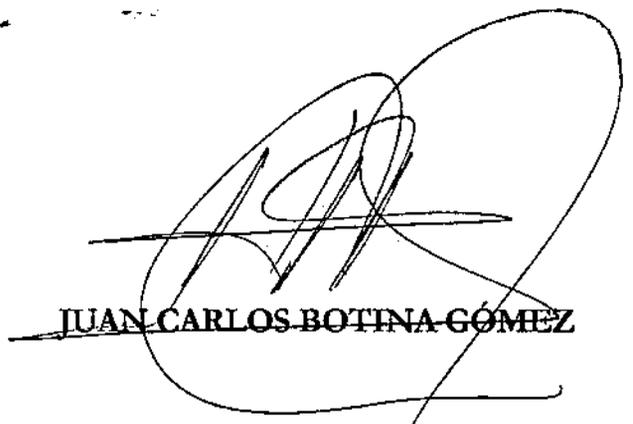
Los Magistrados;



LUIS CARLOS ALZATE RÍOS



ALEJANDRO LONDOÑO JARAMILLO



JUAN CARLOS BOTINA GÓMEZ