



## JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ SECCIÓN PRIMERA

Bogotá D.C., veintinueve (29) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Expediente N°: 11001-33-34-002-2021-00222-00  
Demandante: Alba Mercy Contreras Niño  
Demandado: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

### **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

---

Procede el Despacho a pronunciarse sobre el escrito de subsanación de demanda presentado por el apoderado de la accionante, teniendo en cuenta los siguientes:

#### **ANTECEDENTES**

1. El Despacho mediante auto del 27 de julio de 2021 inadmitió la demanda de la referencia, otorgando el término de 10 días para que la parte actora, so pena de rechazo, subsanara los defectos formales del libelo.

*“(i) No obra constancia de remisión de la demanda y anexos a la entidad demandada, por lo que, para subsanar lo enunciado, deberá aportarse prueba en la que pueda verificarse el envío de la demanda y los archivos adjuntos. Por tanto, la actora no ha cumplido con la carga establecida en el Decreto 806 de 2020, esto es:*

*“En cualquier jurisdicción, incluido el proceso arbitral y las autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales, salvo cuando se soliciten medidas cautelares previas o se desconozca el lugar donde recibirá notificaciones el demandado, **el demandante, al presentar la demanda, simultáneamente deberá enviar por medio electrónico copia de ella y de sus anexos a los demandados.** Del mismo modo deberá proceder el demandante cuando al inadmitirse la demanda presente el escrito de subsanación. El secretario o el funcionario que haga sus veces velará por el cumplimiento de este deber, **sin cuya acreditación la autoridad judicial inadmitirá la demanda**”. (Se destaca)*

*(ii) Si bien se señaló en la demanda que el presente asunto no es susceptible de agotar el requisito de procedibilidad, por cuanto el asunto versa sobre un tema de carácter tributario, al revisar el contenido de los actos administrativos acusados de nulidad, se depende que el objeto de la demanda surge con ocasión del decomiso de la mercancía aprehendida con Acta de Aprehensión e Ingreso de Mercancía al Recinto de Almacenamiento No. 0853 del 22 de mayo de 2020, lo que deriva que en aquella no se pretende controvertir ningún asunto correspondiente a tributos.*

*En tal sentido, se deberá acreditar que, previamente a la presentación de la demanda de la referencia, se agotó el requisito de procedibilidad de que trata el numeral 1 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011. Para el efecto, deberá allegar la respectiva constancia.*

*(iii) Por último, tendrá que determinar puntualmente cuáles son las normas que se consideran quebrantadas, así como el concepto de violación, según el numeral 4 del artículo 162 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Para tal efecto, el libelista deberá redactar cada cargo con la norma supuestamente desatendida y el concepto de violación respectivo.”*

2. En cumplimiento de la citada providencia, la demandante allegó escrito de subsanación de demanda, dentro del término concedido.

## **CONSIDERACIONES**

Una vez analizado el referido escrito, se advierte que se corrigieron los defectos formales requeridos por el Despacho en los numerales (i) y (iii) del auto que inadmitió la demanda, sin embargo, no se logró acreditar que en el momento oportuno se agotó el requisito de procedibilidad.

Al respecto, se recuerda que el artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala lo siguiente:

*“Artículo 161. Requisitos previos para demandar. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:*

*1. Numeral modificado por el art. 34, Ley 2080 de 2021. <El nuevo texto es el siguiente> 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.*

*El requisito de procedibilidad será facultativo en los asuntos laborales, pensionales, en los procesos ejecutivos diferentes a los regulados en la Ley 1551 de 2012, en los procesos en que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial, en relación con el medio de control de repetición o cuando quien demande sea una entidad pública. 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.*

*2. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo particular deberán haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios. El silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente el acto presunto.*

*Si las autoridades administrativas no hubieran dado oportunidad de interponer los recursos procedentes, no será exigible el requisito al que se refiere este numeral.*

*3. Cuando se pretenda el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, se requiere la constitución en renuencia de la demandada en los términos del artículo 8° de la Ley 393 de 1997.*

4. Cuando se pretenda la protección de derechos e intereses colectivos se deberá efectuar la reclamación prevista en el artículo 144 de este Código.

5. Cuando el Estado pretenda recuperar lo pagado por una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, se requiere que previamente haya realizado dicho pago.”

A su vez, el artículo 42A de la Ley 270 de 1996, aprobado por el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, prescribe:

“ARTÍCULO 13. Apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el siguiente: Artículo 42A. 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.”

Ahora bien, el Consejo de Estado ha sido claro en señalar que la conciliación prejudicial procede sobre los efectos económicos que producen los actos administrativos demandados, así<sup>1</sup>:

“En efecto, sobre este asunto la jurisprudencia ha reiterado que la conciliación prejudicial procede sobre los efectos económicos que producen los actos administrativos, mas no fue diseñada para controvertir la legalidad o ilegalidad de los mismos, ya que solo una autoridad judicial puede resolver si se ajustan o no a derecho.

Así mismo lo establece el Decreto 1716 citado en precedencia, que señala expresamente que son asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa, **los conflictos de carácter particular y contenido económico.**” (Negrillas del Despacho)

De la misma manera, la Corte Constitucional en Sentencia T-023 del 23 de enero de 2012, se pronunció en el sentido de señalar los asuntos conciliables y no conciliables:

[...] 9.3. Asuntos conciliables y no conciliables

La Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado ha precisado el origen de la conciliación como requisito de procedibilidad en nuestro ordenamiento jurídico, de la siguiente manera:

Inicialmente, como ya se anotó previamente, en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, la conciliación era posible de forma judicial o prejudicial, pero en ningún momento, constituía un requisito de procedibilidad de la acción.

Al respecto el artículo 59 de la Ley 23 de 1991, norma subrogada por el artículo 70 de la Ley 446 de 1998, y que a su turno fue incorporada en el artículo 56 del Decreto 1818 de 1998 (Estatuto de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos), dispuso:

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejera Ponente: María Elizabeth García González. Providencia del 19 de julio de 2018

*Artículo 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 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 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**”.* (Negrilla fuera de texto)

*Como ya se señaló, en dicho momento legislativo, la conciliación, como requisito de procedibilidad, solo era exigible en las acciones de reparación directa y de controversias contractuales. (Art. 86 y 87 del CCA). De tal forma que, solo con la expedición de la Ley 1285 de 2009, en su artículo 13 se estableció la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (Art. 85 del CCA), siendo obligatoria para los asuntos que sean conciliables. Al respecto, la norma en cita prevé:*

*“ARTÍCULO 13. Apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el siguiente:*

*Artículo 42A. 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.*

*Los asuntos conciliables en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho están entonces guiados por la disposición que tenga la persona del bien jurídico presuntamente afectado por el acto administrativo, es decir, al tenor de la Ley 446 de 1998, en los que sean susceptibles de transacción, desistimiento y aquellos que expresamente determine la ley.*

*En este sentido, ha resaltado la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado que el artículo 71 de la Ley 446 de 1998 dispone que todo acto administrativo podrá conciliarse sobre los efectos económicos del mismo si se da alguna de las causales de revocatoria directa prevista en el artículo 69 del CCA.”*

Conforme al marco normativo y jurisprudencial expuesto, este Despacho debe destacar que en los únicos asuntos en los que no resulta necesario agotar el requisito de procedibilidad son en los que se ventilen temas de carácter tributario.

Sin embargo, descendiendo al *sub examine*, se observa que la demanda surge con ocasión del decomiso de la mercancía con Acta de Aprehesión e Ingreso de Mercancía al Recinto de Almacenamiento No. 0853 del 22 de mayo de

2020, por tal razón, no se pretende controvertir ningún asunto correspondiente a tributos, sino que es un tema netamente aduanero, por lo que, era obligación, previo a la presentación de la demanda, agotar el requisito de que trata el artículo 161 de la Ley 1437 de 2011.

En ese orden de ideas, y teniendo en cuenta que la demanda no ha sido subsanada en la forma indicada por este Despacho en el auto que inadmitió el escrito introductorio, se procederá con su rechazo.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Bogotá, Sección Primera,

### **RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO. RECHAZAR** la demanda de la referencia por las razones anotadas en la parte motiva de este proveído.

**ARTÍCULO SEGUNDO. DEVOLVER** la demanda y sus anexos a la sociedad actora sin necesidad de desglose.

**ARTÍCULO TERCERO.** En firme esta providencia, archivar el expediente.

**NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

  
Gloria Dorys Álvarez García  
Juez