



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER
MAGISTRADO PONENTE Dr. JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR

Bucaramanga, nueve (09) de agosto de dos mil veinticuatro (2024)

MEDIO DE CONTROL	CONCILIACION PREJUDICIAL
CONVOCANTE	RPM GRANELES S.A.S. – EN LIQUIDACIÓN desiderio.martinez@chmacabogados.com ,
CONVOCADO	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – DIAN hacevedop@dian.gov.co
RADICADO	680012333000 - 2023 - 00872 - 00
MINISTERIO PUBLICO	xmora@procuraduria.gov.co

Se procede a decidir sobre la Aprobación de la Conciliación prejudicial celebrada entre las partes en audiencia celebrada el día 13 de diciembre de 2023 ante la Procuraduría 160 Judicial II para asuntos administrativos.

I. HECHOS

Como sustento de la solicitud de conciliación, relata la convocante que mediante oficio virtual No. 100211231-0873 de 10 de marzo de 2021, la Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera puso en conocimiento de la Dirección Seccional y la Jefatura de la División de Gestión de Fiscalización los lineamientos para acciones de control a la importación de sustancias y productos químicos controlados por el Ministerio de Justicia y del Derecho, realizadas por Aduanas distintas a las establecidas en el artículo 4º del Decreto 2272 de 1991, del importador RPM Graneles, para que se iniciaran las actuaciones administrativas correspondientes a verificar si la Aduana de Ingreso correspondía con las señaladas en la mencionada norma para que pusiera a disposición de la autoridad aduanera para su aprehensión la mercancía relacionada, por encontrarse incurso en la causal de aprehensión del numeral 7º del artículo 647 del Decreto 1165 de 2019, antes numeral 7º del artículo 550 del Decreto 390 de 2016.

Lo anterior, por cuanto, en desarrollo de procedimientos de control posterior, se detectó que las mercancías relacionadas a continuación, importada bajo la modalidad C236, ingresaron por aduana distinta a las señaladas en el artículo 4º del Decreto 2272 de 1991, con las Declaraciones tipo iniciales con levante automático:

No.	Declaración	Fecha	Manifiesto	Fecha	Lugar de Ingreso
1	252017000023581	11-08-2017	987864	31-07-2017	Riohacha
2	252017000024317	15-08-2017	987869	15-08-2017	Riohacha
3	252017000024318	15-08-2017	987870	15-08-2017	Riohacha

Informa que con auto No. 1406 del 26 de julio de 2021, la Jefe de División de Gestión de Fiscalización dispuso adelantar investigación al Importador RPM Graneles dentro del Expediente Aduanero AA-2017-2021-1406 por concepto de investigaciones de sanciones aduaneras, realizándose el 14 de marzo de 2022 el requerimiento No. 000122, mediante el cual se solicitó a RPM Graneles poner a disposición la mercancía correspondiente a sustancias y productos químicos controlados por aduanas distintas a las señaladas en el artículo 4º del Decreto 2272 de 1991, lo cual daría lugar a su aprehensión por estar incurso en la causal 7º del artículo 647 del Decreto 1165 de 2019, requerimiento contestado por RPM

Graneles mediante correo electrónico enviado el 12 de abril de 2022, con radicación 04E2022907602 y por la Agencia de Aduanas SIA Trade S.A. Nivel 1, ("SIA Trade" o la "Agencia de Aduanas"), mediante correo electrónico del 13 de abril de 2022.

Afirma que el 25 de mayo de 2022, la Jefe de la División de Gestión de Liquidación Aduanera profirió la Resolución No. 000536 del 25 de mayo de 2022, por medio de la cual resolvió cancelar el levante otorgado a las declaraciones de importación con aceptación Nos. 252017000023581 del 11 de agosto de 2017 con levante automático No. 252017000019383 del 11 de agosto de 2017; 252017000024317 del 15 de agosto de 2017 con levante automático No. 252017000021803 del 30 de agosto de 2017 y 252017000024318 del 15 de agosto de 2017 con levante automático No. 252017000021804 del 30 de agosto de 2017, en las que actuó como importador RPM Graneles, y se ordenó a dicha Sociedad poner a disposición de la autoridad aduanera de la jurisdicción en la que se encuentre, la mercancía descrita en las declaraciones relacionadas, so pena de la imposición de la sanción por no poner a disposición la mercancía de que trata el artículo 648 del Decreto 1165 de 2019; contra la anterior resolución se interpuso recurso de reconsideración el cual fue resuelto mediante Resolución No. 1297 del 1 de noviembre de 2022, confirmando la decisión.

La parte convocante atacó la legalidad de los anteriores actos administrativos a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, encontrándose pendiente por admitir.

Refiere que el 21 de diciembre de 2022, la División de Fiscalización y Liquidación Aduanera y Cambiaria de la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Bucaramanga, mediante Requerimiento Especial Aduanero No. 6432-000265, propuso sancionar a RPM Graneles por \$6.687.969.314, equivalente al 200 % de la mercancía que no se puso a disposición, al encontrarse inmerso en la infracción aduanera establecida en el artículo 648 del Decreto 1165 de 2019, profiriéndose el 21 de marzo de 2023 Resolución 317 de 2023, sancionó con multa de \$6.687.989.314 a RPM Graneles, decisión contra la cual se interpuso recurso de reconsideración el cual fue resuelto mediante Resolución No. 5495 de 2023, modificando parcialmente el artículo primero.

II. PRETENSIONES

El convocante solicita se declare la nulidad de la Resolución No. 601-000317 del 21 de marzo de 2023, proferida por la División de Fiscalización y Liquidación Aduanera y Cambiaria de la DIAN, mediante la cual sancionó a RPM Graneles con multa de **\$6.687.989.314** por incurrir en la sanción de multa cuando no es posible aprehender la mercancía establecida en el artículo 648 del Decreto 1165 de 2019.

Así mismo que se declare la nulidad de la Resolución No. 005495 del 13 de julio de 2023, mediante la cual la Subdirección de Recursos Jurídicos de la Dirección de Gestión Jurídica de la de la Resolución No. 601-000317 del 21 de marzo de 2023.

A título de restablecimiento del derecho solicita que en el evento de no haberse hecho el pago del valor de la sanción y las sumas accesorias que tengan origen en dicha sanción, se ordene a la DIAN cesar de inmediato los eventuales procesos coactivos y/o judiciales que hubiere iniciado con el fin de hacer efectivo el cumplimiento de las órdenes emanadas en las resoluciones impugnadas junto con las sumas accesorias correspondientes.

Que en el evento de haber efectuado el pago de la suma a la que asciende la sanción impuesta en la Resolución 317 de 2023 y la Resolución 5495 de 2023, se condene a la DIAN a pagar a RPM Graneles dichos valores, debidamente

actualizados al momento del fallo, de acuerdo con el IPC o con cualquier otro índice de actualización aceptado por la jurisprudencia del H. Consejo de Estado.

III. TRÁMITE CONCILIATORIO

1. En audiencia de conciliación celebrada el día 13 de diciembre de 2023 ante la PROCURADURÍA 158 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS, se concedió el uso de la palabra a los apoderados de las partes, quienes manifestaron:

Parte convocante. “6.1. Que se declare la nulidad de la Resolución No. 601-000317 del 21 de marzo de 2023, proferida por la División de Fiscalización y Liquidación Aduanera y Cambiaria de la DIAN, mediante la cual sancionó a RPM Graneles con multa de \$6.687.989.314 por incurrir en la sanción de multa cuando no es posible aprehender la mercancía establecida en el artículo 648 del Decreto 1165 de 2019. 6.2. Que se declare la nulidad de la Resolución No. 005495 del 13 de julio de 2023, mediante la cual la Subdirección de Recursos Jurídicos de la Dirección de Gestión Jurídica de la DIAN resolvió dos recursos de reconsideración y modificó parcialmente el artículo primero de la Resolución No. 601-000317 del 21 de marzo de 2023. 6.3. En calidad de restablecimiento del derecho, y con el fin de reparar todos los daños y perjuicios causados a RPM Graneles, derivados de la expedición de la Resolución 317 de 2023 y la Resolución 5495 de 2023, solicitamos: 6.3.1. En el evento en el que RPM Graneles, al momento del fallo, no hubiese hecho el pago del valor de la sanción a la cual aluden la Resolución 317 de 2023 y la Resolución 5495 de 2023, ni de las sumas accesorias que tengan origen en dicha sanción, que se ordene a la DIAN cesar de inmediato los eventuales procesos coactivos y/o judiciales que hubiere iniciado con el fin de hacer efectivo el cumplimiento de las órdenes emanadas en las resoluciones impugnadas junto con las sumas accesorias correspondientes. 6.3.2. Que, en el evento que RPM Graneles, al momento del fallo, hubiese efectuado el pago de la suma a la que asciende la sanción impuesta en la Resolución 317 de 2023 y la Resolución 5495 de 2023, se condene a la DIAN a pagar a RPM Graneles dichos valores, debidamente actualizados al momento del fallo, de acuerdo con el IPC o con cualquier otro índice de actualización aceptado por la jurisprudencia del H. Consejo de Estado. 6.3.3. Que sobre las sumas de condena que se acojan en el fallo, cualesquiera que ellas sean, se condene a la DIAN a pagar a RPM Graneles los intereses de mora, a la tasa máxima autorizada por la ley, calculados desde cuando se hubiera hecho el pago de las sumas de dinero a las cuales se refieren la Resolución 317 de 2023 y la Resolución 5495 de 2023, hasta cuando las sumas a las cuales asciendan las mencionadas condenas sean canceladas en su totalidad. 6.4. Ordenar a la DIAN que dé cumplimiento al fallo dentro de los términos previstos en el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011. 6.5. Que se condene a la DIAN al pago de las costas, incluyendo las agencias en derecho, correspondientes al presente proceso”.

Parte convocada. “... En Certificación 10344 del 1 de diciembre del 2023, se plasmó la decisión del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de presentar fórmula conciliatoria de los efectos económicos de la Resolución No. 601-000317 del 21 de marzo de 2023 expedida por la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Bucaramanga, por la cual, se impuso sanción de multa prevista en el artículo 648 del Decreto 1165 de 2019 y la Resolución No. 005495 del 13 de julio de 2023, expedida por la Subdirección de Recursos Jurídicos, por estar incursas en la causal 1 del artículo 93 del CPACA, causal 1 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), toda vez que se transgredió el artículo 648 del Decreto 1165 de 2019 porque no basta que no se realice la entrega de la mercancía, sino que es necesaria la existencia de una causal de aprehensión. El restablecimiento del derecho consiste en no hacer efectiva la sanción de multa equivalente del 200% del valor en aduanas de la mercancía por la suma de dinero SEIS MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y SIETE MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA y NUEVE MIL TRESCIENTOS CATORCE MIL PESOS (\$6.687.989.314). El 1 de diciembre de

2023, se celebró audiencia de conciliación extrajudicial, la cual, fue suspendida de acuerdo con el artículo 1 del Acta de la misma y se fija fecha para continuar la misma. Lo anterior, porque el Procurador respecto a la fórmula conciliatorias solicita que el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN revise la misma por los siguientes aspectos: (...). Por lo expuesto, el sesión No. 110 del 06 de diciembre de 2023 el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN da respuesta a las inquietudes frente a la formula conciliatoria de los efectos económicos de las resoluciones mencionadas, así: En relación con la corrección de la Dirección Seccional que expidió la Resolución Sancionatoria 601-000317 del 21 de marzo de 2023, fue subsanada dicha certificación y remitida al apoderado de la entidad. Precizando que, la misma fue expedida por la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Bucaramanga. Frente a que la fórmula de conciliación debe contener una manifestación expresa sobre que deben revocarse los actos administrativos, la fecha en qué se efectuará la revocatoria de los mismos y la consideración del convocante que se dejé plasmado que los efectos económicos cesan con la conciliación. El Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN acude a lo consagrado en el inciso final del artículo 89 de la Ley 2220 de 2022, a saber: "(...) Cuando medie acto administrativo de carácter particular, podrá conciliarse sobre los efectos económicos del mismo si se da alguna de las causales del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, evento en el cual, una vez aprobado el acuerdo por el juez contencioso administrativo, se entenderá revocado o modificado el acto y sustituido por el acuerdo". La norma transcrita señala que una vez el juez contencioso administrativo apruebe el acuerdo conciliatorio se entenderán revocados los actos administrativos, es decir, sólo cuando se encuentre en firme el auto que aprueba el acuerdo de las partes se revocan los actos y, es en ese momento que, cesan los efectos económicos de los actos administrativos mencionados. En ese contexto, la fórmula conciliatoria presentada por el Comité no contempla que se revocan los actos administrativos ni indica una fecha. En ese sentido, se ratifica la fórmula de conciliación presentada por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN".

Parte convocante. Determina la procedencia de la conciliación y en consecuencia acepta la fórmula de acuerdo propuesta por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Ministerio Público. Consideró que se llegó a un acuerdo total respecto de la cesación de los efectos económicos de la Resolución Sanción No. 601-000317 del 21 de marzo de 2023 expedida por la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Bucaramanga y la Resolución No. 005495 del 13 de julio de 2023 expedida por la Subdirección de Recursos Jurídicos, que resuelve el recurso de reconsideración.

La Procuradora Judicial considera que el anterior acuerdo contiene obligaciones, que reúnen los requisitos de ser claras, expresas y exigibles, y particularmente en cuanto al tiempo, modo y lugar de su cumplimiento.

Precisa que el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN acude a lo consagrado en el inciso final del artículo 89 de la Ley 2220 de 2022, a saber: <<(...) Cuando medie acto administrativo de carácter particular, podrá conciliarse sobre los efectos económicos del mismo si se da alguna de las causales del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, evento en el cual, una vez aprobado el acuerdo por el juez contencioso administrativo, se entenderá revocado o modificado el acto y sustituido por el acuerdo>>.

Que la referida norma señala que una vez el juez contencioso administrativo apruebe el acuerdo conciliatorio se entenderán revocados los actos administrativos,

es decir, sólo cuando se encuentre en firme el auto que aprueba el acuerdo de las partes se revocan los actos y, es en ese momento que, cesan los efectos económicos de los actos administrativos mencionados.

Entiende la Procuradora que en ese contexto, al incluir la norma citada, se entiende que el Comité incorpora como tiempo y modo de cumplimiento los efectos del artículo 89 de la Ley 2220 de 2022, esto es, quedado que opera la causal de revocatoria por ellos indicados, el tiempo y modo, esto es, la revocatoria se produce una vez aprobado el acuerdo por el juez, y ahí entonces sería el momento en que es exigible el acuerdo.

Para la procuradora el acuerdo logrado reúne los siguientes requisitos:

“(i) El eventual medio de control que se ha podido llegar a presentar no ha caducado, por cuanto la Resolución 601-000317 del 21 de marzo de 2023 mediante la cual se impuso sanción a la convocante, fue objeto de recurso de reconsideración resuelto con la Resolución 005495 del 13 de julio de 2023 notificada a través de correo electrónico el 14 de julio de 2023, siendo presentada la solicitud de conciliación dentro de la oportunidad legal, el 19 de octubre de 2023.

(ii) El acuerdo conciliatorio versa sobre sobre conflictos de carácter particular y derechos disponibles por las partes (art. 89 de la Ley 2220 de 2022),

(iii) Las partes se encuentran debidamente representadas y sus representantes tienen capacidad para conciliar de conformidad con las atribuciones conferidas en los poderes que reposan en el expediente y que fueron incorporados en audiencia;

(iv) obran en el expediente las pruebas necesarias que justifican el acuerdo, se encuentra el expediente Administrativo AA-2017-2021-1406 y se destacan especialmente los siguientes documentos:

- Resolución sanción No. 601-000317 del 21 de marzo de 2023 expedida por la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Bucaramanga
- Recurso de reconsideración presentado el 14 de abril de 2023 contra la Resolución sanción No. 601-000317 del 21 de marzo de 2023
- Resolución No. 005495 del 13 de julio de 2023 expedida por la Subdirección de Recursos Jurídicos, que resuelve el recurso de reconsideración
- Constancia de notificación de la Resolución No. 005495 del 13 de julio de 2023 realizada a través de correo electrónico el 14 de julio de 2023.

(iv) En criterio de esta agencia del Ministerio Público, el acuerdo contenido en el acta no es violatorio de la Ley y no resulta lesivo para el patrimonio público por las siguientes razones:

En el caso, existen tres argumentos que evidencian la procedencia de la revocatoria directa de los actos, por violación al debido proceso, por oposición a la ley, esto es, contraria al ordenamiento jurídico.

Fundamenta el Comité de Conciliación que en decisiones del Consejo de Estado sobre la sanción de no ser posible aprehender se considera necesario evaluar la procedencia de aplicar la causal de aprehensión¹ (radicado 76001233100020050451802 del 25 de marzo de 2022), señaló:

67. En suma, el supuesto de la norma que da lugar a la imposición de la sanción es que habiendo lugar a la aprehensión de la mercancía esta no

hubiese sido puesta a disposición de la autoridad aduanera, pese a existir un requerimiento para ello. Sin embargo, no es suficiente que se acredite el hecho objetivo de la no entrega de la mercancía requerida por la autoridad aduanera, sino que **es necesaria la existencia de una causal de aprehensión** y la individualización del responsable de la mercancía, toda vez que la **obligación aduanera es de carácter personal** y la responsabilidad derivada de ella está delimitada por la intervención del respectivo sujeto”.

IV. CONSIDERACIONES

De conformidad con el artículo 70 de la Ley 446 de 1998, pueden conciliar, total o parcialmente en las etapas prejudicial o judicial, las personas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado¹, 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, hoy artículos 138, 1401 y 141 de la Ley 1437 de 2011.

Para resolver el asunto traído en esta oportunidad se procede en primer lugar a analizar el instituto jurídico de la revocatoria directa.

De la revocatoria directa y los presupuestos para su procedencia.

La institución de la revocatoria directa tiene su fundamento en el principio de autotutela administrativa, en tanto confiere potestad a las autoridades administrativas de hacer desaparecer, o excluir del ordenamiento jurídico, sus propios actos administrativos, bien sea a solicitud de parte o por una actuación administrativa iniciada de oficio, siempre y cuando la revocatoria se ciña a las causales y eventos expresamente consagrados en la Ley, ello en el entendido que no puede dejarse a la voluntad omnímoda de la administración, establecer los motivos para hacer desaparecer el acto administrativo, ya que se atentaría contra la seguridad y estabilidad jurídicas, así como al principio de la intangibilidad respecto de actos que consagran derechos subjetivos en cabeza de los administrados.²

De esta manera, la figura de la revocatoria directa se comporta como la potestad o prerrogativa dada a la administración, en virtud de la cual puede salvaguardar la juridicidad de las decisiones y el interés general, de manera unilateral (Sentencia C 742 de 1999).

Por su parte, el Consejo de Estado³ ha precisado que la revocatoria directa constituye un *“juicio de valor intrínseco”*, que se traduce, como quedó visto, en la exclusión del ordenamiento jurídico de los efectos del acto administrativo objeto de dicha medida, precisándose que sus efectos en el mundo del derecho, únicamente se causan hacia el futuro, esto es, sus efectos son *ex nunc*.⁴

¹ Establece el párrafo 3º del Art. 1º de la Ley 640 de 2001 que “en materia de lo contencioso administrativo el trámite conciliatorio, desde la misma presentación de la solicitud deberá hacerse por medio de abogado titulado quien deberá concurrir, en todo caso, a las audiencias en que se lleve a cabo la conciliación.”

² Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que: *“(…) Esto conlleva a que la Administración se encuentre sometida a sus propios actos y deba ser leal ante ellos. Todo lo anterior, como una garantía de la población en general frente a posibles desmanes del poder constituido. En este sentido, es conocido que frente a los actos administrativos particulares y concretos, en razón a la protección a la buena fe² y a la seguridad jurídica, por regla general, se requiere la autorización expresa y escrita de los particulares para su revocatoria. Lo anterior, está ligado entonces al respeto al acto propio, al igual que a la inmutabilidad del acto administrativo. Por lo demás, suponer que la Administración puede revocar unilateralmente sus actuaciones, cuando quiera que ellas han reconocido un derecho particular y concreto, sería convalidar un pernicioso factor de inseguridad, al igual que un quebranto a los principios de la buena fe y de la confianza legítima de haber adquirido derechos con el justo título del acto proferido por la Administración.”* Sentencia T-338 de 11 de mayo de 2010. MP. Juan Carlos Henao Pérez

³ Ver sentencia de 13 de mayo de 2009. Rad. 15652. MP. Myriam Guerrero de Escobar. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera.

⁴ Cfr. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN “B”, CONSEJERO PONENTE: GERARDO ARENAS MONSALVE. Bogotá, D.C., quince (15) de

Ahora bien, debe hacerse claridad que en sujeción del artículo 29 de la Constitución Política, que establece como derecho fundamental el debido proceso, la administración en el marco del Estado Social y Constitucional de Derecho, está sometida a procesos reglados y al respeto por sus propios actos – venire contra factum proprium non valet –, regla a través de la cual se concreta el principio de la buena fe –, esto como, límite al ejercicio del poder público y garantía a favor de los administrados; de ahí que para el ejercicio de la potestad de revocatoria directa, el ordenamiento jurídico vigente (Ley 1437 de 2011), haya dispuesto los siguientes presupuestos:

1. Inicio de la actuación y competencia de la decisión. La iniciativa para la revocatoria directa de un acto administrativo, a voces del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, puede ser *“de oficio o a solicitud de parte”*; siendo la autoridad competente para la decisión de revocatoria directa de los actos administrativo, *“las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales”*.
2. Causales de Revocación de los Actos Administrativos. De conformidad con el artículo 93 del CPACA, se deberán revocar los actos administrativos (de oficio o a solicitud de parte), cuando: *i)* Incurran en una manifiesta oposición a la Constitución Política o a la Ley; *ii)* No estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él, y *iii)* Causen un agravio injustificado a una persona.
3. Improcedencia de la Revocatoria de los Actos Administrativos. Conforme a los señalamientos del artículo 94 del CPACA, los actos administrativos no podrán ser revocados a **solicitud de parte** con fundamento en la manifiesta oposición a la Constitución Política o la Ley (artículo 93 numeral 1 del CPACA), cuando se hayan interpuesto y decidido los recursos procedentes del procedimiento administrativo conforme al Capítulo VI de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011; así como tampoco procede la revocatoria directa, cuando ha fenecido la oportunidad legal para ejercer su control de legalidad ante el Juez de la administración (artículo 164 del CPACA), sin distinción de la causal que se invoque para su revocatoria.
4. Competencia temporal para resolver los procedimientos de revocatoria directa. Por regla general, la competencia *ratione temporis* de la administración para ejercer la potestad de revocación de sus propios actos, en virtud de lo dispuesto en el inciso 1 del artículo 95 del CPACA, fenece en el momento en que sea notificado el auto admisorio de la demanda que se haya interpuesto con la pretensión de anulación del acto administrativo; pues en dicho evento, la administración estará sometida a la decisión de legalidad del Juez.

agosto de dos mil trece (2013). Expediente: 250002325000200600464 01: *“Tal como lo sostiene, en forma mayoritaria, la doctrina y la jurisprudencia, la revocatoria directa de un acto administrativo no puede proyectar sus efectos de manera retroactiva, esto es, hacia el pasado, ex tunc, en primer lugar, porque el acto revocatorio, o a través del cual se revoca, tiene el carácter constitutivo de nuevas situaciones jurídicas, lo que implica que sus efectos se producen a partir de su existencia, esto es, hacia el futuro y, en segundo lugar, porque en virtud del principio de legalidad no hay duda de que el acto administrativo ha cumplido sus efectos, a lo que se suma su ejecutividad y ejecutoriedad, entendidas éstas como la eficacia que el acto comporta de cara a su cumplimiento, así como la capacidad que tiene la administración para hacerlo cumplir sin necesidad de la intervención de autoridad distinta.*

Atribuirle a la revocatoria directa de un acto administrativo particular efectos, ex tunc, esto es, en forma retroactiva no sólo haría desaparecer del mundo jurídico, bajo una ficción, los efectos que éste ha producido desde el momento mismo en que nació a la vida jurídica sino que, como consecuencia de ello, daría lugar, en sede administrativa, a un eventual reconocimiento de los perjuicios irrogados a la parte que vio afectados sus derechos durante la vigencia del acto.

Lo anterior, en abierto desconocimiento del principio clásico de la separación de poderes, supondría que en el evento en que un particular reclame los referidos perjuicios, la administración asumiría el rol de juez y parte, en tanto entraría a tasar perjuicios sin dejar de lado su condición de autoridad administrativa, con fundamento en la cual dio lugar a la expedición del acto administrativo revocado.

5. Reglas para la decisión de los procedimientos de revocatoria directa y los recursos procedentes. La administración tiene el deber legal de resolver acerca de las solicitud de revocatoria directa, en el plazo razonable de dos (2) meses contados a partir de la presentación de la solicitud (inciso 2 del artículo 95 del CPACA); dejándose claridad, que conforme lo establece el artículo 96 del CPACA, en los procedimientos de revocación directa, no hay lugar a la configuración del silencio administrativo ante la inobservancia del anterior plazo; en consecuencia, en este trámite se prevalece el pronunciamiento expreso de la administración, de modo tal que si la administración incumple el plazo de dos (2) meses para decidir de fondo la petición de revocación, sólo se presenta una trasgresión del derecho fundamental de petición (artículo 23 C.P.). Por su parte, las actuaciones iniciadas de oficio tendientes a la revocatoria directa de los actos administrativos, no están sometidas al plazo de los dos (2) meses, con lo cual, la administración puede revocar los actos administrativos de oficio en cualquier tiempo, sólo atendiendo al límite de competencia *ratione temporis* que regla el inciso 1 del artículo 95 de la Ley 1437 de 2011.

Ahora bien, contra la decisión que resuelve la solicitud de revocatoria directa, no proceden los recursos administrativos (inciso 3 del artículo 95 del CPACA); no obstante, conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado – Sentencia de fecha 29 de junio de 2006 expediente 14.162 – debe considerarse que si al resolver la solicitud de revocatoria directa, la administración consagra situación o decisiones nuevas, el administrado tendrá la oportunidad de interponer, contra dicha decisión, los recursos administrativos, pues en dicho evento no se le ha permitido previamente controvertir en sede administrativa la nueva decisión.

Igual raciocinio cabría, en aquellos eventos en que el procedimiento administrativo de revocación es iniciado de oficio, en la medida que no existe norma jurídica que excluya la oportunidad de controvertir la decisión a través de los recursos administrativos.

Finalmente, de acuerdo con el artículo 96 del CPACA, deberá entenderse que ni la petición de revocación de un acto administrativo, ni la decisión que se sobre ella se adopte, tienen la virtualidad de revivir los términos legales para ejercer el control de legalidad ante el Juez de la Administración; puesto que se entiende, que el procedimiento administrativo que da origen al acto administrativo objeto de revocación, ya ha concluido o finalizado en los términos del artículo 87 del CPACA, dando lugar a que alcance firmeza la decisión de la administración y se le dote del atributo de la presunción de legalidad (artículo 88 *ibídem*).

6. La “*oferta de revocación*” dentro del proceso judicial. El párrafo único del artículo 95 del CPACA, establece como figura novedosa en materia del procedimiento administrativo, que las autoridades públicas (entiéndase también el particular en ejercicio de función administrativa) pueda formular ofrecimiento de revocatoria directa de los actos administrativos cuya legalidad se discuta ante el Juez de la Administración, esto es, se establece una modalidad especial de revocación de los actos administrativos dentro del trámite del proceso del judicial, constituyendo con ello una regla de excepción al límite de competencia *ratione temporis* establecido en el inciso 1 del artículo 95 del CPACA (ver las consideraciones expuestas en el numeral 4 de este acápite).

De acuerdo con el texto de la norma, el ofrecimiento de revocatoria directa puede iniciarse de oficio, a petición de parte o por solicitud del Ministerio Público⁵.

Igualmente, debe considerarse que el Decreto 1716 de 2009⁶ y a Ley 2220 de 2022, instituyeron la obligación de las entidades de derecho público de constituir un Comité de Conciliación (artículo 15 del Decreto 1716 de 2009 y artículo 115 y siguientes de la Ley 2220 de 2002), a efectos de establecer la procedencia de la conciliación o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos, con sujeción estricta a las normas jurídicas sustantivas, procedimentales y de control vigentes, evitando lesionar el patrimonio público; en tal sentido, dicha instancia administrativa es la encargada de fijar los parámetros dentro de los cuales el representante legal o el apoderado actuará en las audiencias de conciliación (artículo 16 y numeral 5 del artículo 19 del Decreto 1716 de 2009, artículo 120 numerales 4 y 5 de la Ley 2220 de 2022), la cuales serán de obligatorio cumplimiento (artículo 21 del Decreto 1716 de 2009). Por lo tanto, la verificación del ofrecimiento de la revocatoria directa, exige determinar si la entidad pública contaba con los parámetros y autorización del comité de conciliación, la cual debe quedar contenida en un acta o certificación, como lo dispone el artículo 18 del Decreto 1716 de 2009 y artículo 121 de la Ley 2220 de 2022.

Ahora bien, como quiera que el ofrecimiento de la revocatoria directa comporta una satisfacción de la pretensión procesal, en todo o en parte, se exige que en la oferta se señale la forma de conjurar el restablecimiento del derecho, esto es, se debe indicar la manera en que serán reparados los perjuicios en los derechos subjetivos del demandante que produjo el acto administrativo, individualizando de manera correcta las decisiones administrativas que se revocarán.

7. Revocatoria Directa de los Actos Administrativos Particulares y Concretos. El artículo 97 del CPACA establece, que cuando se haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, para proceder a la revocatoria del acto administrativo (sea expreso o presunto), deberá contarse con el consentimiento previo, expreso y escrito del titular. Si no se cuenta con el consentimiento expreso y escrito del particular, la administración debe demandar su propio acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, aun cuando se considere que acto administrativo ocurrió por medios ilegales fraudulentos.

De acuerdo con las consideraciones expuestas, entiende la Sala que la revocatoria directa bajo la modalidad del ofrecimiento de los actos administrativos, se constituye como un instrumento para perfeccionar la conciliación administrativa (Ley 1285 de 2009, Decreto 1716 de 2009 y Ley 2220 de 2022); en el entendido que la administración demandada (convocada) y el demandante (convocante), pueden llegar a un arreglo directo sobre los efectos económicos del acto administrativo.

Frente a lo anterior, el Consejo de Estado en providencia de fecha 31 de julio de 2023 radicación 11001-03-24-000-2021-00172-00, indicó:

⁵ Aspecto importante que cumple con el cometido constitucional de la Procuraduría General de la Nación, en la medida que con ello se busca que el Ministerio Público propenda por la protección del interés general, la legalidad del proceso y los derechos fundamentales. Así, debe recordarse que, la presencia obligatoria de un agente del Ministerio Público, tiene razón de ser en el artículo 277.7 constitucional, que consagra: *Artículo 277. El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: (...) 7. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.*

⁶ Compilado el Decreto Único Nacional 1069 de 2015.

“...Significa lo anterior que esta novedosa figura introducida por el nuevo Código de lo Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no sólo constituye una apuesta del legislador al fortalecimiento de los mecanismos alternativos de solución de conflictos sino que debe ser concebida como una modalidad de conciliación de las pretensiones de la demanda, cuyo uso se convierte en una oportunidad propicia para que las entidades públicas que hayan sido demandadas en un proceso contencioso administrativo procedan a revisar la legalidad de sus actuaciones y de sus decisiones y, en caso de cumplirse los requisitos señalados en la ley, puedan ofrecer la revocatoria directa de sus actos, en aras de garantizar el respeto del ordenamiento jurídico y el restablecimiento oportuno de los derechos conculcados a los particulares con ocasión de la expedición irregular del mismo...”

Por lo tanto, para proceder con la aprobación de un acuerdo, el Juez debe verificar los aspectos generales de la legalidad de la conciliación, esto es, que cuente con las pruebas necesarias respecto a la posible responsabilidad de la entidad y el monto de los perjuicios, que no sea violatorio de la ley y no resulte lesivo para el patrimonio público; y, además de ello, que en la oferta de revocatoria directa se identifique: *i)* la causal de revocación, *ii)* que no haya operado el fenómeno de la caducidad para su control judicial, *iii)* la aprobación previa del comité de conciliación de la entidad que expidió el acto demandado para proponer la oferta, *iv)* el señalamiento puntual de los actos objeto de la oferta de revocatoria, **Análisis de los presupuestos para la aprobación de la oferta de revocatoria directa.**

1.1. El primer aspecto objeto de análisis está relacionado con causal de revocatoria directa.

De conformidad con la Certificación No. 10344 del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la **U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN**⁷, se establece que la causal aducida para la revocación directa de los actos administrativos demandados se tipifica en el numeral 1 del artículo 93 del CPACA, que establece que:

“...Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley...”

Para lo cual, se indicó que se transgredió el artículo 648 del Decreto 1165 de 2019 porque no basta que no se realice la entrega de la mercancía, sino que es necesaria la existencia de una causal de aprehensión.

Explica que a la sociedad RPM GRANELES SAS en calidad de importador se le impuso sanción por no poner a disposición de la autoridad aduanera la mercancía que se encontraba incurso en la causal de aprehensión prevista en el numeral 7 del artículo 550 del Decreto 390 de 2016 “hoy” numeral 7 del artículo 647 del Decreto 1165 de 2019-consignado así en los actos- porque no se superó las restricciones administrativas y legales para su importación, dado que al tratarse de cemento debía ingresar por los puertos habilitados para ello, lo cual, no sucedió y la mercancía fue ingresada por la jurisdicción de la Guajira, es decir, por un lugar no habilitado de conformidad con el Decreto 2272 del 4 de octubre de 1991 y la Resolución No. 1 del 8 de enero de 2015 del Consejo Nacional de Estupefacientes.

⁷ SAMAI, índice 00026.

Precisa que la causal de aprehensión prevista en el numeral 7 del artículo 550 del Decreto 390 de 2016, no se encontraba vigente para el momento de los hechos de acuerdo con lo establecido en la Circular Externa No 3 de 2016, expedida por la DIAN.

Evidencia también que los supuestos de hechos no guardaban relación con la causal de aprehensión del numeral 7 del artículo 550 del Decreto 390 de 2016, que indica:

“7. Cuando los empleados de las aerolíneas cargueras y, en general, los tripulantes traigan como equipaje acompañado mercancías diferentes a sus efectos personales, salvo lo dispuesto por el artículo 305”.

Que la causal de aprehensión endilgada no trata de restricciones legales o administrativas, sino de equipaje acompañado mercancías diferentes a sus efectos personales de los empleados de las aerolíneas cargueras y, en general, los tripulantes.

Que en dicho contexto, al no encontrarse vigente y no corresponder con la situación fáctica la causal de aprehensión que dio lugar a la cancelación de la autorización de levante de las declaraciones de importación de la mercancía, de las cuales se solicitó la entrega y se probó que no fueron puestas a disposición de la autoridad aduanera, se concluye que la sanción impuesta **RPM GRANELES S.A.S.** consagrada en el artículo 648 del Decreto 1165 de 2019 impuesta es atípica.

Es claro entonces que se cumple con la indicación de la causal para la procedencia de la revocatoria directa; además adviértase que en la oferta presentada, se realizan afirmaciones categóricas respecto de la atipicidad de la conducta del convocante.

Ahora, si bien se tiene que la **parte convocante** promovió el recurso de reconsideración en el procedimiento administrativo, ello en nada afecta la invocación de dicha causal como medio para lograr la revocatoria directa, en la medida que, como se dejó visto en las consideraciones que anteceden, sólo resulta improcedente la revocatoria directa de los actos administrativos por la primera causal del artículo 93 del CPACA, cuando la misma se da por solicitud de parte siempre y cuando el administrado hubiera interpuesto los recursos administrativos y, en el presente caso, la oferta de revocatoria directa se inició de oficio por la **U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN.**

1.2. Que no haya operado el fenómeno de la caducidad para el control judicial de los actos administrativo objeto de la oferta de revocatoria directa.

Respecto de la oportunidad para la presentación de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, advierte la Sala que la notificación personal de la Resolución No. 005495 del 13 de julio de 2023, mediante la cual la Subdirección de Recursos Jurídicos de la Dirección de Gestión Jurídica de la DIAN resolvió dos recursos de reconsideración y modificó parcialmente el artículo primero de la Resolución No. 601-000317 del 21 de marzo de 2023, se surtió a través de correo electrónico el 14 de julio de 2023, siendo presentada la solicitud de conciliación dentro de la oportunidad legal, el 19 de octubre de 2023.⁸

1.3. La aprobación previa del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN para formular oferta de revocatoria directa.

⁸ índice 3 de SAMAI.

Este requisito se encuentra satisfecho, al obrar original la Certificación No. 10344 del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la **U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN**⁹.

1.4. El señalamiento de los actos administrativos objeto de la oferta de revocatoria y la forma en que se propone restablecer el derecho conculcado.

De acuerdo con la Certificación No. 10514¹⁰ del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la **U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN**, se tiene:

“...luego de deliberar el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la DIAN decidió presentar fórmula conciliatoria consistente en conciliar los efectos económicos de la Resolución Sanción No. 601-000317 del 21 de marzo de 2023 expedida por la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas de Bucaramanga y la Resolución No. 005495 del 13 de julio de expedida por la Subdirección de Recursos Jurídicos...”

El restablecimiento del derecho consiste en ordenar no hacer efectiva la sanción impuesta por medio de los actos administrativos antes señalados.”

1.5. Que el acuerdo no sea violatorio de la Ley ni lesivo del patrimonio público.

En el presente caso, la revocatoria directa de los actos, tiene su fundamento en la violación al debido proceso, los mismos se expidieron con oposición a la ley, esto es, contrariando el ordenamiento jurídico.

Fundamenta el Comité de Conciliación que los actos administrativos demandados se fundaron en la causal de aprehensión prevista en el numeral 7 del artículo 550 del Decreto 390 de 2016, que no se encontraba vigente para el momento de los hechos de acuerdo con lo establecido en la Circular Externa No. 3 de 2016 expedida por la DIAN.

En esa medida, al no estar vigente la causal de aprehensión para el momento de los hechos investigados por la DIAN, se puede afirmar que existe presupuesto normativo, para considerar que no existía motivo para la imposición de la sanción.

Como se observa del anterior recuento procesal, la oferta de revocatoria directa presentada por la parte demandada en el trámite de conciliación prejudicial cumple con los presupuestos formales establecidos en la ley para su aprobación, en la medida en que: i) obra solicitud u oferta de revocatoria directa en donde se indica con claridad cuáles son los actos y decisiones objeto de la misma; ii) dicha manifestación está precedida del concepto favorable emitido por el comité de conciliación de la entidad que expidió los actos demandados; iii) existe un pronunciamiento expreso del demandante en relación con el hecho de que acepta dicha solicitud en los términos que fue planteada; y iv) no es violatorio de la ley ni lesivo del patrimonio público.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO ORAL DE SANTANDER**,

⁹ SAMAI, índice 00020.

¹⁰ SAMAI, índice 00020.

RESUELVE

PRIMERO. APRUÉBASE el acuerdo conciliatorio al que llegaron la **U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN** y **RPM GRANELES S.A.S. – EN LIQUIDACIÓN** en la audiencia celebrada el 13 de diciembre de 2023 ante la Procuraduría 158 Judicial II Para Asuntos Administrativos.

SEGUNDO. DECLÁRASE que la presente Conciliación Prejudicial hace tránsito a cosa juzgada respecto a las pretensiones conciliadas.

TERCERO. Una vez en firme esta providencia, por Secretaría expídanse las copias conforme lo dispone el artículo 114 numeral 2 del Código General del proceso.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en Sala, según Acta No. 088 2024

[Aprobado y adoptado por medio electrónico]

JULIO EDISSON RAMOS SALAZAR
Magistrado Ponente

[Aprobado por medio electrónico]

MARIA EUGENIA CARREÑO GOMEZ
Magistrada

[Aprobado por medio electrónico]

CLAUDIA XIMENA ARDILA PÉREZ
Magistrada