



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO 4º ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá D.C., 28 de agosto de 2025

Referencia: 11001 – 3334 – 004 – 2025 - 00246– 00
Asunto: Conciliación Prejudicial
Convocante: Cueros Velez S.A.S.
Convocado: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN

El Despacho resuelve sobre la aprobación o no, del acuerdo conciliatorio suscrito entre la sociedad Cueros Vélez S.A.S. y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, en adelante DIAN, en audiencia realizada el 13 de junio de 2024 ante la Procuraduría 142 Judicial II para Asuntos Administrativos de Bogotá¹.

I. ANTECEDENTES

Cueros Vélez S.A.S. presentó solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría Judicial Delegada para Asuntos Administrativos de Bogotá – Reparto el 21 de abril de 2025², con el fin de que la DIAN revocara las Resoluciones Nro. 629-010954 de 20 de diciembre de 2023 y Nro. 622-364 de 16 de enero de 2025, por medio de las cuales se rechazó una solicitud de devolución de pago de lo no debido de tributos aduaneros y resolvió un recurso de reconsideración.

II. TRÁMITE

El acta de conciliación fue expedida el 13 de junio de 2025 y radicada el 17 de junio siguiente ante la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos de Bogotá, siendo asignada por reparto a este Despacho³.

Mediante auto de 10 de julio de 2025⁴, se requirió a la Procuraduría 142 Judicial II para Asuntos Administrativos, para que allegara copia íntegra del expediente correspondiente al acuerdo conciliatorio identificado con el número E-2025-187308, celebrado entre la sociedad Cueros Vélez S.A.S. y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, toda vez que dicho documento no reposaba en el expediente radicado.

III. EL ACUERDO CONCILIATORIO

Conforme a la documentación aportada por la Procuraduría 142 Judicial II para asuntos administrativos de Bogotá, se pudo observar que el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, propuso la siguiente fórmula conciliatoria:

“el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la UAE DIAN, en sesión sincrónica No. 44 de 05 de junio de 2025, conoció el estudio técnico correspondiente a la solicitud de conciliación extrajudicial y decidió PRESENTAR FÓRMULA CONCILIATORIA, respecto de los efectos económicos derivados de los actos administrativos objeto de análisis, por encontrarse incursos en la causal de

¹ Índice 8, archivo 8, Pág.136 a 142.

² Índice 8, archivo 8, Pág.107 a 110.

³ Índice 2, archivo 2.

⁴ Índice 4.

revocatoria del numeral 1 del artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo CPACA, toda vez que los actos administrativos transgredieron lo dispuesto en los artículos 19, 728 y 730 del Decreto 1165 de 2019 y los artículos 1.6.1.21.22 y 1.6.1.21.27 del Decreto 1625 de 2016, al considerar que de no existir obligación aduanera vigente, el segundo pago efectuado por la sociedad CUEROS VELEZ SAS tiene la connotación jurídica de un pago de lo no debido, razón por la cual el término para solicitar la devolución era de 5 años contados a partir de la fecha de la realización del pago.

La fórmula de conciliación aprobada por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial consiste en conciliar los efectos económicos de los actos administrativos Resolución No. 629-010954 del 20 de diciembre de 2023 por medio de la cual se niega una devolución por improcedente, y de la Resolución No. 364 del 16 de enero de 2025 que resuelve el Recurso de reconsideración.

Como restablecimiento del derecho se propone la devolución a la sociedad CUERO VELEZ SAS, de la suma de \$279.274.000 por considerar que el pago efectuado con el Recibo Oficial de Pago No. 3520220302051491 del 20 de septiembre de 2022 corresponde a un pago de lo no debido. Las anteriores disposiciones se cumplirán por la U.E.A. DIAN una vez se encuentre en firme el auto que aprueba la conciliación de conformidad con lo establecido en el artículo 113 del Estatuto de la Conciliación – Ley 2220 de 2022.”⁵

De la fórmula se corrió traslado a la parte convocante quien, según lo consignado en el acta de la audiencia, indicó: “de manera atenta confirmo nuestra aceptación de la propuesta conciliatoria, en los términos planteados.”⁶

IV. CONSIDERACIONES

4.1. DE LA CONCILIACIÓN

El artículo 64 de la Ley 446 de 1998, define la conciliación como un mecanismo alternativo de resolución de conflictos a través del cual, dos o más personas gestionan por sí mismos la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador.

De conformidad con el artículo 59 de la Ley 23 de 1991 modificado por el artículo 70 de la Ley 446 de 1998, las personas jurídicas de derecho público a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado podrán conciliar, total o parcialmente, prejudicial o judicialmente, los conflictos de carácter particular y contenido económico que conozca o pueda conocer la Jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de los medios de control establecidos por la ley.

En igual sentido, la conciliación prejudicial en asuntos contencioso administrativos, está regulada en el Capítulo II del C.P.A.C.A., norma que en su artículo 161 establece los requisitos previos para demandar, entre los cuales se encuentra:

“ARTÍCULO 161. REQUISITOS PREVIOS PARA DEMANDAR. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

⁵ Índice 8, archivo 8, Pág. 138.

⁶ Índice 8, archivo 8, Pág. 138.

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.

(...)"

Posteriormente, el artículo 2.2.4.3.1.1.2. del Decreto 1069 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 1167 de 2016, también indicó que "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."

Ahora bien, teniendo en cuenta la función asignada al juez contencioso – administrativo, por el artículo 2.2.4.3.1.1.12 del Decreto 1069 de 2015, reiterada por el artículo 113 de la Ley 2220 de 2022⁷, de aprobar o no los acuerdos logrados en sede de conciliación prejudicial, la jurisprudencia del Consejo de Estado⁸ ha reiterado las exigencias especiales que deben ser objeto de valoración por parte del juez en dicho ejercicio. Entre estas se encuentran:

"a. La debida representación de la personas que concilian.

b. La capacidad o facultad que tengan los representantes o conciliadores para conciliar y la disponibilidad de los derechos económicos enunciados por las partes.

c. Que no haya operado la caducidad de la acción.

d. Acuerdo con naturaleza económica.

e. Que lo reconocido patrimonialmente esté debidamente respaldado en la actuación.

f. Que el acuerdo no contravenga el orden jurídico.

g. Que el acuerdo no resulte abiertamente lesivo para el patrimonio público (artículos 73 y 81 de la Ley 446 de 1998)"

"ARTÍCULO 113. APROBACIÓN JUDICIAL. <Apartes tachados INEXEQUIBLES> El agente del Ministerio Público remitirá, dentro de los tres (3) días siguientes a la celebración de la correspondiente audiencia, el acta de acuerdo total o parcial de conciliación, junto con el respectivo expediente al juez o corporación competente para su aprobación (...)"

⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera. Auto de 18 de noviembre de 2010, Exp.. 05001-23-31-000199-00132-01 Numero interno (36.221) C.P. Enrique Gil Botero

Así las cosas, el Despacho procederá a examinar los criterios anotados, con el ánimo de determinar si el acuerdo conciliatorio celebrado por las partes se encuentra conforme a derecho y debe ser aprobado.

4.2. CASO CONCRETO

a) De la representación.

En relación con la parte convocante, se observa que el representante legal de la empresa Cueros Vélez S.A.S.⁹ confirió poder¹⁰ en legal forma a la abogada Francia Inés Hernández Díaz, identificada con cédula de ciudadanía Nro. 43.461.563 y portadora de la tarjeta profesional Nro. 116.650 expedida por el C. S. de la J. para que presentara solicitud de Conciliación Extrajudicial ante el Ministerio Público.

En cuanto a la Entidad Pública convocada, estuvo representada por el abogado Julián Tiberio Villarreal García, identificado con cédula de ciudadanía Nro. 1.098.742.075 y portador de la tarjeta profesional No. 294.108 expedida por el C. S. de la J, a quien le fue conferido poder¹¹ por parte de Edicson Alejandro Ortiz Dicelis, Director Operativo de Grandes Contribuyentes de la DIAN, conforme a la resolución de nombramiento Nro. 2328 del 11 de marzo de 2025¹² obrante en el expediente.

Así las cosas, se encuentra acreditado el cumplimiento de lo previsto por el artículo 2.2.4.3.1.1.5.¹³ del Decreto 1069 de 2015, teniendo en cuenta que las partes intervinientes acreditaron sus calidades y facultades para conciliar.

También se dio cumplimiento a la obligación prevista por el artículo 613 del Código General del Proceso, al comunicar la realización de la diligencia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado¹⁴.

b) Capacidad para conciliar

En cuanto a la apoderada de la parte convocante, se observa que la abogada Francia Inés Hernández Díaz cuenta con la facultad expresa de conciliar, en los términos establecidos en el poder especial conferido por el representante legal de Cueros Vélez S.A.S.¹⁵.

Por su parte, el apoderado de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, también cuenta con facultad expresa para conciliar, otorgada en el poder obrante en el sub archivo "E-2025-187308 PODER" del archivo 7 del índice 8 y las recomendaciones del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Entidad, atendiendo lo establecido en el artículo 77 del C.G.P.

⁹ Índice 8, archivo 8, Pág. 37.

¹⁰ Índice 8, archivo 8, Pág. 30 a 32.

¹¹ Índice 8, archivo 7, Sub archivo "E-2025-187308 PODER"

¹² Índice 8, archivo 7, Sub archivo "00AnexoRepresentacionLegalACT"

¹³ "Artículo 2.2.4.3.1.1.5. Derecho de postulación. Los interesados, trátese de personas de derecho público, de particulares o de personas jurídicas de derecho privado, actuarán en la conciliación extrajudicial por medio de apoderado, quien deberá ser abogado inscrito y tener facultad expresa para conciliar. (Decreto 1716 de 2009, artículo 5)"

¹⁴ Índice 2, archivo 4, Pág. 146.

¹⁵ Índice 8, archivo 8, Pág. 30 a 32.

c) Caducidad de la acción

Respecto de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el numeral 1° literal c) del artículo 164 del C.P.A.C.A indica:

“Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

(...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(...)

d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales;

(...)”

Al respecto, se observa que en el presente asunto se están discutiendo los efectos de actos administrativos particulares y concretos, motivo por el que a la fecha de presentación de la solicitud de conciliación prejudicial, la acción no se encontraba caducada.

Esto teniendo en cuenta que, si bien no se allegaron las constancias de notificación de la Resolución Nro. 622-364¹⁶, por medio de la cual se resolvió recurso de reconsideración, teniendo en cuenta la fecha de expedición del acto administrativo, el 16 de enero de 2025, significa que en principio la parte convocante tenía hasta el 17 de mayo de 2025 para presentar la demanda. No obstante, suspendió el término el 21 de abril del mismo año¹⁷, con la presentación de la solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación, cuando le restaban veintisiete (27) días para que operara el fenómeno jurídico de la caducidad.

Ahora bien, el artículo 96 de la Ley 2220 de 2022 dispone que el término de caducidad se suspenderá hasta que ocurra alguno de los siguientes eventos:

“1. La ejecutoria de la providencia que imprueba del acuerdo conciliatorio por el juez de lo contencioso administrativo.

2. La expedición de las constancias a que se refiere la presente ley; o

3. El vencimiento del término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud.

Lo primero que ocurra.”

De lo anterior, se tiene que en el presente caso el término de caducidad se encuentra suspendido, por lo que es procedente continuar el análisis de los requisitos para establecer la aprobación o no del acuerdo logrado entre las partes.

d) Acuerdo de naturaleza económica

¹⁶ Índice 8, archivo 8, Pág. 37.

¹⁷ Índice 8, archivo 8, Pág. 107.

La fórmula de conciliación adoptada por las partes consiste en que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN concilia los efectos económicos de la Resolución No. 629-010954 de 20 de diciembre de 2023 por medio de la cual negó una devolución por improcedente, y de la Resolución No. 364 de 16 de enero de 2025 que resuelve el recurso de reconsideración, como quiera que los actos administrativos transgredieron lo dispuesto en los artículos 19, 728 y 730 del Decreto 1165 de 2019 y los artículos 1.6.1.21.22 y 1.6.1.21.27 del Decreto 1625 de 2016.

En consecuencia, la entidad devolverá a la convocante la suma de \$279.274.000 correspondiente al pago efectuado con el Recibo Oficial de Pago No. 3520220302051491 de 20 de septiembre de 2022, motivo por el cual puede concluirse que la finalidad del acuerdo conciliatorio es de naturaleza eminentemente económica.

Es necesario precisar, que el efecto útil del presente acuerdo conciliatorio se evidencia en que las partes no tendrán que someterse al rigor y trámite de un proceso contencioso en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de los actos administrativos en mención, teniendo en cuenta que se encuentran incursos en una causal de nulidad y sus efectos implican un desconocimiento de los derechos de la parte convocante.

Sobre el principio del efecto útil de las normas, el Consejo de Estado ha indicado que “(...) tiene como finalidad no sólo garantizar la interpretación conforme a la Constitución, sino, de igual forma, evitar confusión e incertidumbre entre los operadores jurídicos.”¹⁸. En este sentido, el presente acuerdo está dentro de los parámetros determinados para la conciliación en temas contencioso administrativos, pues su contenido es netamente económico.

e) Que el reconocimiento patrimonial esté debidamente respaldado en la actuación

Teniendo en cuenta que el acuerdo conciliatorio consiste en que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN devolverá la suma de \$279.274.000, cuya devolución fue negada mediante la Resolución No. 629-010954 de 20 de diciembre de 2023, se considera que el soporte del acuerdo se encuentra contenido en el recibo Nro. 3520220302051491 de 20 de septiembre de 2022¹⁹, documento en el cual se establece el valor pecuniario que será reintegrado a la parte convocante.

En consecuencia, se estima que no se menoscaban derechos ciertos e indiscutibles de ninguna de las partes y que, por el contrario, se garantiza la protección del derecho reclamado por la parte convocante, al reintegrarse una suma de dinero que no debió pagar y en principio, fue negada mediante un acto administrativo que eventualmente podría estar viciado de ilegalidad.

f) Que no contravenga el orden jurídico

¹⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección “C”. Sentencia de 14 de mayo de 2014. C.P. Enrique Gil Botero. Radicado: 05001-23-31-000-2011-00462-01(44544)

¹⁹ Índice 8, archivo 8, Pág. 104.

Se advierte que el acuerdo conciliatorio propuesto por el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la DIAN se sustentó en la causal de revocatoria prevista en el numeral 1 del artículo 93 del C.P.A.C.A.²⁰, teniendo en cuenta que, al expedir los actos administrativos discutidos, se desconocieron los artículos 19, 728 y 730 del Decreto 1165 de 2019 y los artículos 1.6.1.21.22 y 1.6.1.21.27 del Decreto 1625 de 2016.

Así las cosas, el artículo el Decreto 1165 de 2019, en lo relacionado con este caso establece que:

“ARTÍCULO 19. EXTINCIÓN DE LA OBLIGACIÓN ADUANERA RELATIVA AL PAGO. La obligación aduanera relativa al pago de los tributos aduaneros se extinguirá por alguno de los siguientes eventos:

1. Pago.

(...)

ARTÍCULO 728. CAUSALES DE PAGOS EN EXCESO. La compensación o devolución procederá en los siguientes eventos:

(...)

2. Cuando se hubiere pagado una suma mayor a la liquidada y debida por concepto de tributos aduaneros, rescate y/o sanciones.

(...)

Los casos no contemplados en el presente artículo se tendrán como pago de lo no debido, entendiéndose por tal el efectuado sin existir una operación de comercio exterior u obligación aduanera que lo justifique.

No habrá lugar a solicitar la devolución o compensación de los mayores valores establecidos en la diligencia de inspección, que se hubieren aceptado para obtener el levante de las mercancías.

(...)

ARTÍCULO 730. TÉRMINO PARA SOLICITAR LA COMPENSACIÓN O DEVOLUCIÓN. La solicitud de compensación o devolución del pago en exceso de los tributos aduaneros, rescate y/o sanciones **deberá presentarse a más tardar dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha en que se realizó el pago que dio origen al pago en exceso.** Cuando las sumas objeto de devolución se determinen en liquidaciones oficiales o en actos administrativos, el término anterior se contará a partir de la ejecutoria del respectivo acto.
(...)” (Negritas fuera del texto)

Conforme a lo anterior, en el presente caso se tiene que, con el primer pago realizado por la sociedad Cueros Vélez S.A.S. el 19 de septiembre de 2022 acreditado mediante el Recibo Oficial No. 3520220302039101²¹ del 19 de

²⁰ **ARTÍCULO 93. CAUSALES DE REVOCACIÓN.** 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.

(...)”

²¹ Índice 8, archivo 8, Pág. 103.

septiembre de 2022, se extinguió totalmente la obligación sustancial derivada de la Declaración de Importación No. 3520220004050405, de conformidad con el artículo 19 del Decreto 1165 de 2019.

En consecuencia, al realizarse el pago el 20 de septiembre de 2022 identificado con el Recibo Oficial No. 3520220302051491, ya no existía una obligación aduanera vigente que justificara dicho desembolso, adquiriendo entonces la naturaleza jurídica de un pago de lo no debido. Esta situación fue puesta en conocimiento de la entidad por parte del convocante mediante la solicitud No. DA 2022-2023-0194 del 15 de febrero de 2023²². No obstante, fue negada por la DIAN a través de los actos administrativos que ahora se cuestionan.

Así, los actos administrativos que negaron la devolución del segundo pago contrariaron el marco normativo aplicable, configurando una de las causales de revocatoria directa establecidas en el numeral 1 del artículo 93 del CPACA. Frente a esta situación, la conciliación aprobada por el Comité, en cuanto a los efectos económicos de los actos administrativos, procura prevenir la interposición de una demanda contenciosa con alta probabilidad de prosperidad, lo que a su vez contribuye a la protección del erario y la eficiencia en la administración pública.

Por consiguiente, el acuerdo conciliatorio no está en contravía del ordenamiento jurídico, por el contrario, procura mantenerlo incólume.

g) Que no sea lesivo para el patrimonio público

Finalmente, con el acuerdo logrado entre las partes no hay lesión al patrimonio público, dado que realmente presupone un eventual ahorro para la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN.

Ello en la medida que, como se consignó en la certificación del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la entidad, se expidieron los actos administrativos sin considerar lo dispuesto por los artículos 19, 728 y 730 del Decreto 1165 de 2019 y que la sociedad convocante pagó dos veces el mismo tributo aduanero, situación que se comprueba al revisar los recibos Nro. 3520220302039101 del 19 de septiembre y Nro. 3520220302051491 del 20 de septiembre de 2022.

Por lo anterior, la conciliación no es lesiva para el patrimonio público y contribuye a su protección, al evitar el desgaste de recursos y tiempo que implicaría tramitar un proceso contencioso-administrativo en contra de la entidad.

En estas condiciones y visto que el acuerdo conciliatorio al que llegaron las partes el 13 de junio de 2025²³ se ajusta al ordenamiento jurídico, este Despacho, como lo han solicitado las partes y el Ministerio Público, lo aprobará.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado 4° Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, Sección Primera,

RESUELVE

²² Índice 8, archivo 8, Pág. 60.

²³ Índice 8, archivo 8, Pág. 136 a 141.

PRIMERO.- APROBAR el presente acuerdo conciliatorio.

SEGUNDO: Esta providencia y el acuerdo conciliatorio prestan mérito ejecutivo y hacen tránsito a cosa juzgada material.

TERCERO: NOTIFICAR Por Secretaría la presente providencia al Agente del Ministerio Público Procurador 142 Judicial II Delegado para Asuntos Contencioso Administrativos, en los términos del artículo 197 del C.P.A.C.A y a los interesados conforme las ritualidades del artículo 201 del C.P.A.C.A.

CUARTO: En firme esta providencia, archivar el expediente, dejando previamente las anotaciones y constancias de rigor en el sistema de información judicial.

QUINTO: Los memoriales dirigidos al presente proceso, deberán ser remitidos en medio digital, **ÚNICAMENTE** a través de la ventanilla virtual del aplicativo web SAMAI: <https://ventanillavirtual.consejodeestado.gov.co/>, sin que sea necesaria la radicación física de los documentos ni el envío al correo electrónico de este Despacho.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

GERMÁN ANDRÉS CAMARGO FONSECA
Juez

JSPN

Firmado Por:

Germán Andrés Camargo Fonseca
Juez
Juzgado Administrativo
Oral 004 Del Circuito
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: 61f636f0f216a8ce746167ea616f8fceb1deeb91d3d123d253dae5c2515f37f4
Documento generado en 28/08/2025 09:27:57 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>