



www.ramajudicial.gov.co

JUZGADO CUARENTA Y CUATRO ADMINISTRATIVO ORAL
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
– SECCIÓN CUARTA –

SENTENCIA

EXPEDIENTE:	110013337 044 2022 00049 - 00
DEMANDANTE:	AGENCIA DE ADUANAS INTERLOGÍSTICA S.A. NIVEL 1
DEMANDADO:	U.A.E DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN
TEMA:	ADUANERO - PROCEDENCIA DE ALLANAMIENTO EN MATERIA SANCIONATORIA

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Bogotá D.C., cuatro (04) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

Agotado el trámite procesal sin que se observe causal de nulidad ni irregularidad que invalide lo actuado, procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia que en derecho corresponda, en el proceso de la referencia, con fundamento en lo establecido en artículo 187 de la Ley 1437 de 2011.

I. ANTECEDENTES

1.1. LA DEMANDA¹

En escrito presentado 30 de septiembre 2021, la sociedad Agencia de Aduanas Interlogística S.A. Nivel 1, a través de apoderado judicial y en ejercicio del *Medio de Control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho* que prevé el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, demanda a la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, en procura de obtener un pronunciamiento favorable frente a las siguientes:

1.2. PRETENSIONES

¹ Archivos 016 y 017 expediente digital

“(…)

PRIMERA: Que se declare la nulidad y restablecimiento del Derecho de la Resolución No. 003663 del 18 de noviembre de 2020, Expediente No. RV 2017 2020 1110, a nombre de la sociedad AGENCIA DE ADUANAS INTERLOGÍSTICA S.A. NIVEL 1, con NIT. 830.098.132-6.

SEGUNDA: Que se declare la nulidad y restablecimiento del Derecho de la Resolución No. 004035 del 15 de junio de 2021, por la cual se resuelve el allanamiento presentado para la Resolución No. 003663 del 18 de noviembre de 2020, Expediente No. RV 2017 2020 1110, a nombre de la sociedad AGENCIA DE ADUANAS INTERLOGÍSTICA S.A. NIVEL 1, con NIT. 830.098.132-6.

TERCERA: Que, como parte del restablecimiento del derecho, se condene a la NACIÓN, representada por la U.A.E. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES, a los gastos en que hayan incurrido para instaurar este proceso judicial, tales como: gastos judiciales, honorarios de abogados, etc.

(…)”

La sociedad demandante fundamenta las pretensiones en los siguientes:

1.3. HECHOS

Conforme con la fijación del litigio realizada en la audiencia inicial, los hechos que dieron origen a la controversia y que interesan al proceso son los siguientes:

1. A través de oficio No. 1002100231-0377 de fecha 1 de febrero de 2019, el Subdirector de Gestión de Fiscalización Aduanera de la Dirección Seccional Impuestos y Aduanas Nacionales abrió proceso de fiscalización a la sociedad TRADERCOL LTDA identificada con NIT No. 900.079.301-7, relacionada con su actividad de importación de grasa vegetal en polvo.
2. Mediante oficio No. 1-03-238-419-1006 de fecha 27 de junio de 2019, el Jefe del GIT Investigaciones Aduanera I de la División de Gestión de Fiscalización, remitió muestras y fichas técnicas del producto “Materia grasa de palma al 80% en polvo” al laboratorio de Aduanas de la Subdirección de Gestión Técnica Aduanera, a efectos de análisis y clasificación arancelaria.
3. La Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas Nacionales expidió Requerimiento Especial Aduanero No. 002288 de 11 de agosto de 2020, por el cual se propuso Liquidación Oficial de Corrección y sanción por valor de \$112.602.000. Posteriormente, con Resolución Liquidación Oficial No. 003663 del 18 de noviembre de 2020 sanciona a la demandante por infracción prevista

en el numeral 2.6. artículo 485 del Decreto 2685 de 1999 por la suma en mención

4. A través de radicado No. 003E2020028073 de 10 de diciembre de 2020, la entidad demandante, presentó Allanamiento voluntario a la Resolución Liquidación Oficial No. 003663 del 18 de noviembre de 2020, la cual fue resuelta desfavorablemente por la DIAN, a través de Resolución No. 004035 del 15 de junio de 2021.

1.4. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

La parte actora señala como normas violadas las siguientes:

- Artículos 29 y 228 de la Constitución Política.
- Artículo 42 CPACA.

La apoderada de la parte demandante estructura el concepto de violación bajo los siguientes cargos:

- **Primer cargo: violación del artículo 29 de la Constitución Política. Violación al debido proceso en el proceso administrativo sancionatorio**

Cita jurisprudencia del Consejo de Estado para referirse al principio de tipicidad consignado en el numeral 6 del artículo 2 del Decreto 1165 de 2019, y explica que para que un hecho u omisión constituya infracción administrativa aduanera y de lugar a una sanción, deberá estar descrita de manera completa, clara e inequívoca en la norma.

Afirma que en el presente asunto, desde la contestación al requerimiento especial aduanero, la demandante explicó que según los criterios y reglas que establece el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, la subpartida declarada era la correcta clasificación arancelaria de las mercancías cuestionadas, la cual fue realizada de conformidad con la posición arancelaria que el importador le suministró a la agencia, dada la especialidad del producto.

En virtud de ello, explica que la agencia de aduanas debía obligatoriamente clasificar y declarar la mercancía en esa posición, y que esta ejecutó el contrato de mandato aduanero de buena fe, conforme con lo pactado entre las partes y lo establecido en el artículo 1603 del Código Civil y la Constitución Política.

De conformidad con lo anterior, cita el oficio No. 054702 del 15 de septiembre de 2014 de la Subdirección de Gestión de Normativa y Doctrina y concluye que la agencia de aduanas no realizó ninguna conducta constitutiva de infracción, toda vez que la clasificación fue realizada con soporte en la subpartida que fue suministrada por el importador y con la información suministrada del producto no hubo dudas de la correcta clasificación.

- **Segundo cargo: violación del artículo 42 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Los actos fueron emitidos con indebida y falsa motivación**

Sostiene que los actos están falsamente motivados, comoquiera que estos no resuelven todos los argumentos que fueron expuestos en el allanamiento presentado, lo cual es violatorio del artículo 42 del Código de Procedimiento Administrativo y encuadra en los presupuestos definidos por el Consejo de Estado.

Adicionalmente, señala que la demandante en la respuesta al requerimiento especial aduanero solicitó dar aplicación al principio de favorabilidad descrita en el artículo 2 del Decreto 1165 de 2019, ya que se debe tener en cuenta que las declaraciones de importación fueron presentada en los años 2017 y 2018 , es decir, en vigencia del Decreto 390 de 2016, por lo cual se debe revisar el régimen sancionatorio allí previsto que estuvo vigente desde el día 22 de marzo de 2016 fecha de entrada en vigencia de dicho decreto, por lo tanto en su consideración el requerimiento debió motivarse en el artículo 528 del Decreto 390 de 2016 vigente al momento de los hechos en el cual no está tipificado como sanción el hacer incurrir en error al mandante y cita precedente judicial horizontal, para sostener su argumentación.

Continúa su alegato enunciando que en virtud del principio de tipicidad, y advierte que para que la DIAN pudiera iniciar cualquier tipo de proceso sancionatorio contra la agencia de aduanas por el numeral 2.6 del artículo 485 del Decreto 2685 de 1999 debía existir previamente un acto administrativo de liquidación oficial debidamente ejecutoriado.

Por lo anterior, menciona que la División de Gestión de Fiscalización vulneró los derechos del debido proceso y de defensa y contradicción de la demandada, al

proponer una sanción sin que se hubiese adelantado el procedimiento previsto para la imposición de sanciones.

Señala los argumentos expuestos en la respuesta al requerimiento especial aduanero, y resalta que, una vez notificada la liquidación oficial, la demandante presentó allanamiento voluntario a lo ordenado en la mencionada resolución, en virtud del artículo 610 del Decreto 1165 de 2019, acreditando el cumplimiento de los requisitos allí contenidos, sin embargo los funcionarios bajo una interpretación subjetiva entendieron que en la palabra motivos de inconformidad se presentó un recurso, lo cual no es cierto pues si fuese un recurso así se hubiera anunciado y si era un recurso requería unos requisitos formales para su estudio, como la presentación personal y si carecía de este requisito no era procedente su estudio, por lo tanto en su consideración no resultaba aplicable el Concepto No. 30 de julio 7 de 2004, por cuanto lo solicitado no era que se revocara el acto, pues la pretensión era clara, precisa y concisa en manifestar la aceptación del allanamiento y el archivo del expediente.

Menciona el principio consagrado en el artículo 228 constitucional, en concordancia con el debido proceso y los pronunciamientos de la Corte Constitucional respecto del exceso de ritual manifiesto, aplicación mecánica de las disposiciones en que han incurrido los funcionarios públicos cuando realizan la aplicación de la norma, sin tener en cuenta la prevalencia de lo sustancial y la interpretación sistemática del ordenamiento jurídico, y concluye que en el presente caso, la administración desconoce que se cumplieron los requisitos del artículo 610 del Decreto 1165 de 2019 y era procedente aceptar el allanamiento pues nunca se discutió de fondo la resolución de liquidación ya que solo se informó al Despacho que la posición arancelaria había sido suministrada por el importador pero dicha manifestación no puede entender como un recurso de reconsideración pues el escrito de manera expresa no lo señala.

- **Cuarto cargo: violación de los principios que orientan la actuación administrativa en materia aduanera y del principio constitucional de buena fe.**

Enuncia los principios de buena fe, eficiencia, justicia, prevalencia de lo sustancial, cita jurisprudencia de la Corte Constitucional y concluye que en el presente asunto la DIAN, no debió imponer requisitos adicionales a los establecidos en el artículo 610

del Decreto 1165 de 2019 pues el allanamiento tiene los requisitos legalmente exigibles y la aclaración adicional que se realice dentro del escrito no puede entenderse como un recurso, pues el documento en ningún lado lo anuncia, vulnerando el principio de mesurabilidad.

1.5. CONTESTACIÓN A LA DEMANDA²

La apoderada judicial de la U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales se opuso a las pretensiones de la demanda en consideración a que la administración tributaria ejerció sus facultades de acuerdo con sus funciones y competencia.

Precisa que los actos demandados se encuentran debidamente motivados en hechos reales que constituyen una infracción a las disposiciones legales aduaneras, comoquiera que de las piezas procesales que hacen parte de la actuación se advierte que NO hay lugar a aplicar el principio de favorabilidad, por cuanto, nunca entró a regir el artículo 538 el Decreto 390 del 2016, y la infracción aduanera establecida en el numeral 2.6 del artículo 485 el Decreto 2685 de 1999, es la aplicable para el presente caso.

Señala que tampoco se hayan vulnerados los derechos al debido proceso, ni derecho de defensa y contradicción, el principio de tipicidad y legalidad, ya que se pudo concluir que la subpartida arancelaria por la que se debían clasificar estas mercancías es 2106.90.90.00 y no por la que el importador a través de su declarante las presentó a la autoridad aduanera, y afirma también que el demandante sí hizo incurrir en error a su mandante en tanto ocasionó y causó la imposición de una sanción y el pago de mayores tributos, al dejar de liquidar en las declaraciones de importación, el pago correcto por concepto de tributos aduaneros a que hubiera lugar.

Frente al primer cargo de nulidad planteado en la demanda, explica que en los antecedentes administrativos se logra advertir que la AGENCIA DE ADUANAS INTERLOGISTICA S.A. Nivel 1 incumplió con sus obligaciones en calidad de declarante, haciendo incurrir a su mandante TRADERCOL LTDA., en errores que conllevaron a la liquidación oficial de mayores tributos aduaneros y la respectiva sanción aduanera, al declarar la mercancía denominada como: MATERIA GRASA

² Carpeta 023 expediente digital

DE PALMA AL 80% por la subpartida arancelaria 21.06.90.10.00, que no correspondía a la mercancía introducida al territorio aduanero nacional.

Explica las actuaciones administrativas adelantadas por la DIAN, y advierte que según la Coordinación del Servicio de Arancel de la Subdirección de Gestión Técnica Aduanera la mercancía “FAT POWDER 80% PALM”, se debía clasificar por la subpartida arancelaria 2106.90.90.00 del Arancel de Adunas Decreto 2153 de 2016, considerando que es una preparación alimenticia no expresada ni comprendida en otra parte, conforme con las Reglas Generales Interpretativas 1 y 6 del Sistema Armonizado y sustenta su alegación, también, en el concepto jurídico 6018 del 11 de marzo de 2019 de la Subdirección de Gestión Normativa y Doctrina de la DIAN.

Por lo anterior, señala que la obligación de la agencia de aduanas no se limita a adelantar una simple transcripción de la clasificación arancelaria consignada en el documento de origen, por el contrario, se debe tener presente la composición física y química de la mercancía para ser debidamente clasificada. Adicionalmente, que la demandante pudo hacer el reconocimiento de la mercancía una vez presentado el informe de descargue e inconsistencias y antes de ser declarada a la autoridad aduanera, conforme lo dispone el artículo 27-3 del Decreto 2685 de 1999.

Refiere que para el caso son irrelevantes las obligaciones surgidas del contrato de mandato entre el demandante y el importador, por cuanto era obligación de la agencia de aduanas advertir a su mandante sobre la incorrecta clasificación arancelaria de las mercancías antes de hacer la presentación de las declaraciones importación ante la autoridad aduanera, omisión que a la postre derivó en la imposición de la sanción contenida en el numeral 2.6 del artículo 485 del Decreto 2685 de 1999.

Concluye entonces que en atención a los principios de tipicidad y legalidad en el presente caso vale la pena resaltar que la sanción impuesta se encuentra reglada en la legislación aduanera y no le es susceptible al operador jurídico optar por una sanción diferente a la establecida en los actos jurídicos demandados, comoquiera que la que le corresponde es la contenida en el numeral 2.6 del artículo 485 del Decreto 2685 de 1999 en concordancia con las obligaciones señaladas en los numerales 4 y 5 del artículo 27-2 del mismo Estatuto.

Respecto del segundo cargo de violación, señala que desde la expedición de la liquidación oficial la DIAN se le indicó al demandante sobre la improcedencia de la solicitud de aplicación del principio de favorabilidad, comoquiera que el literal b) del artículo 2 del Decreto 390 de 2016 señala la procedencia del Principio de Favorabilidad a partir de la expedición de la norma, la cual, en el caso del mencionado decreto se realizó de manera escalonada, esto es hasta tanto la DIAN no expidiera la correspondiente reglamentación del mismo, y sustenta lo dicho, en sentencias de la Corte Constitucional.

Aclara que durante la vigencia del citado Decreto 390 de 2016, estuvo rigiendo la infracción aduanera de las agencias de aduanas contempladas en el controvertido numeral 2.6 del Artículo 485 del Decreto 2685 de 1999, por cuanto jamás entro en vigencia el artículo 538 ibídem, relativo a las infracciones de las agencias de aduanas. En ese orden, no era dable aplicar el principio de favorabilidad y por lo tanto, los actos administrativos se encuentran debidamente motivados.

De otra parte, menciona que no existe falta de tipificación respecto de la sanción impuesta en los actos demandados, por cuanto desde el requerimiento especial aduanero, la DIAN liquidó el valor de la sanción a imponer, vinculando igualmente desde el inicio a la demandante.

Respecto del cumplimiento de los requisitos para la procedencia del allanamiento, señala el contenido de los artículos 518 y 521 del Decreto 1685 de 1999, y refiere que el documento presentado por la demandante es contradictorio ya que inicialmente lo denomina “Allanamiento voluntario”, sin embargo, en el mismo documento plantea como motivos de inconformidad, una serie de objeciones de la legalidad de la Resolución 1-03-241-201-640-003663 del 18 de noviembre de 2020, lo que generó el incumplimiento de los requisitos del artículo 610 del Decreto 1165 de 2019, por lo tanto, y para que la autoridad aduanera acepte la reducción de la sanción impuesta se requiere, que además de presentar el recibo de pago reducido, exista la manifestación escrita e inequívoca por parte del infractor en el cual reconozca que cometió la infracción, de tal forma que no haya lugar a duda de tal hecho para la administración, situación que en el presente caso no se concreta.

Frente al cargo por violación de los principios que orientan la actuación de la administración aduanera y el principio de buena fe, sostiene que ninguna persona

está legitimada para invocar la protección contenida en los principios de buena fe y demás principios que deben orientar las actuaciones administrativas aduaneras, cuando en sus actuaciones ante las autoridades se apartan de las exigencias contenidas en las normas, como ocurrió en el presente caso, en el que quedó plenamente demostrado que el escrito presentado NO reúne los requisitos para ser tenido en cuenta y cita jurisprudencia del Consejo de Estado que desarrolla tal postulado.

En ese orden concluye que la Administración ha atendido los principios constitucionales de confianza legítima y buena fe, sin embargo, ello no conlleva a que deba pasar por alto las omisiones de los administrados y que, a su vez, no los sancione por estas.

1.6. TRÁMITE PROCESAL

La presente demanda fue radicada el 30 de septiembre de 2021³, correspondiendo por reparto al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, despacho de la Dra. Mery Cecilia Moreno Amaya, quien mediante providencia de 20 de enero de 2022, declaró su falta de competencia y ordenó la remisión a los Juzgados Administrativos de Bogotá, correspondiendo por reparto a este despacho⁴; superada la etapa de requerimientos previos e inadmisión⁵, mediante providencia de 15 de julio de 2022⁶ se admitió la demanda, y en proveído de 16 de septiembre de 2022⁷ se tuvo por contestada la demanda. El 15 de noviembre de 2022⁸, se llevó a cabo la audiencia inicial, en la cual se agotaron las etapas previstas en el artículo 180 del CPACA y al no haber pruebas por decretar ni practicar, se prescindió de la audiencia de que trata el artículo 181 ibídem y se procedió a escuchar los alegatos de conclusión, para proferir sentencia por escrito en aplicación de lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 182 del CPACA. Finalmente, el día 24 de enero 2023⁹ ingresó el expediente al Despacho para expedir sentencia que en derecho corresponda.

1.7. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

³ Archivo "AUTO COMPETENCIA" carpeta 03 expediente digital

⁴ Archivos 001 y 002 expediente digital

⁵ Archivos 005 y 013 expediente digital

⁶ Archivo 020 expediente digital

⁷ Archivo 025 expediente digital

⁸ Carpeta 030 expediente digital

⁹ Archivo 031 expediente digital

La apoderada de la parte demandante reitera los argumentos expuestos en la demanda. Indica que el importador cliente es experto en el producto, señala que la agencia no tenía elementos para argumentar que la clasificación arancelaria por este realizada, era la incorrecta. Por lo anterior, afirma que no siempre la DIAN tiene la razón por cuanto hay aspectos específicos en los cuales el importador es más experto. Sobre la sanción indica que no debió aplicarse el Decreto 2685 de 1999 para la imposición de la sanción por parte de la DIAN. Sostiene también que, hacer incurrir al importador en un error, requiere una valoración particular de la entidad por lo que no puede imponerse sanciones de manera automática. Indica que no puede ser sujeto de sanción la agencia de aduanas solo por el hecho de que la norma contiene un verbo rector que indica “hacer incurrir”. Frente al allanamiento, señala que la agencia se allanó a la sanción cumpliendo con todos los elementos relacionados por la norma para su procedencia, sin advertir en ningún aparte del escrito, que se trataba de un recurso de reconsideración. Solicita al Despacho hacer prevalecer la verdad real sobre la formal. (Carpeta 30 del expediente digital, MIN 00:27:28 a 00:32:10)

La apoderada de la parte demandada, insiste en los argumentos planteados en la contestación de la demanda. Precisa que los actos fueron legalmente expedidos, por cuanto no existe vulneración al debido proceso, ni de los principios de tipicidad y legalidad. Explica el procedimiento administrativo impartido al trámite, e indica que la clasificación arancelaria no corresponde a la mercancía introducida al territorio colombiano por parte del importador y la agencia, lo que deviene en la posibilidad para la imposición de sanciones a las agencias aduaneras al tiempo de las investigaciones pertinentes al importador. Afirma que se encuentra probado que la agencia indujo a error al cliente al momento de realizar la clasificación de la subpartida arancelaria. Indica que la DIAN logró probar que la sanción estuvo adecuadamente tipificada por cuanto desde el requerimiento especial, la DIAN liquidó el valor de la sanción a imponer, informándole a la agencia. Frente al allanamiento alegado por la demandante, indica que el escrito presentado es contradictorio por cuanto del mismo se advierten motivos de inconformidad, lo cual genera el incumplimiento de los requisitos legales para su procedencia, y se refiere a ellos. (Carpeta 30 del expediente digital, MIN 00:32:26 a 00:37:49)

II. CONSIDERACIONES

2.1. COMPETENCIA

Por disposición del artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹⁰, esta Operadora Judicial es competente para conocer el presente proceso en primera instancia.

2.2. PROBLEMA JURÍDICO

Reitera el Despacho que, conforme con la fijación del litigio efectuada en la audiencia inicial, el problema jurídico a resolver se centra en determinar la legalidad de los siguientes actos administrativos:

- 1. Resolución No. 003663 de 18 de noviembre de 2020** “Por medio de la cual se profiere Liquidación Oficial de Revisión”
- 2. Resolución No. 004035 del 15 de junio de 2021**, “Por la cual se resuelven cuatro (4) recursos de reconsideración”

Y de manera específica, el litigio se centra en determinar, si los actos administrativos demandados incurren en nulidad por falsa motivación, violación al derecho de defensa y contradicción y al debido proceso.

Dentro de este cuestionamiento el Despacho habrá de establecer si:

- (i) la administración tuvo en cuenta las especificaciones técnicas de la mercancía, al aplicar las reglas de interpretación sobre clasificación arancelaria;
- (ii) si la administración tributaria aplicó el régimen sancionatorio vigente al momento de la configuración del hecho sancionable;
- (iii) si era procedente aceptar el allanamiento respecto de la comisión de la infracción, propuesto por el demandante;
- (iv) si se vulneraron los principios de buena fe, eficiencia, espíritu de justicia y prevalencia de lo sustancial, de la demandante.

2.3. LO PROBADO EN EL PROCESO

¹⁰ Ley 1437 de 2011.

Realizado el análisis conjunto de los antecedentes administrativos de los actos acusados y de los demás medios de prueba que obran en el expediente, el Despacho encontró probados los siguientes hechos:

1. La sociedad TRADERCOL LTDA, identificada con NIT 900.079.301, presentó las siguientes declaraciones de importación:¹¹

	No. FORMULARIO	FECHA	AUTOADHESIVO	No. LEVANTE	FECHA
1	482017000282930-5	5/06/2017	91048012330893	482017000211110	7/06/2017
2	482017000396489-8	3/08/2017	91048012458591	482017000295492	4/08/2017
3	482017000494047-6	21/09/2017	91048012579020	482017000375394	28/09/2017
4	482017000653220-7	13/12/2017	91048012757916	482017000489903	13/12/2017
5	482018000046662-6	26/01/2018	23831022240137	482018000037759	29/01/2018
6	482018000239028-5	4/04/2018	91048013003903	482018000129749	5/04/2018
7	482018000259069-2	12/04/2018	91048013040233	482018000154379	20/04/2018
8	482018000301739-8	3/05/2018	91048013073161	482018000173620	4/05/2018
9	482018000311277-1	7/05/2018	91048013095545	482018000192207	16/05/2018
10	482018000352046-0	25/05/2018	91048013176934	482018000236490	15/06/2018
11	482018000411916-7	28/06/2018	91048013314294	482018000332905	9/08/2018
12	482018000581916-5	3/09/2018	91048013381791	482018000381927	3/09/2018
13	482018000626604-8	20/09/2018	91048013427811	482018000420290	21/09/2018
14	482018000653460-9	1/10/2018	91048013456560	482018000439895	2/10/2018

2. Mediante oficio No. 100211231-2090, radicado No. 000S2018012821 de 17 de mayo de 2018 la Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera requirió a la sociedad TRADERCOL LTDA, identificada con NIT 900.079.301, para que entregara la ficha técnica del producto Materia grasa de Palma al 80% en polvo, sin marca, apariencia polvo fino, blanco crema.¹²
3. Mediante oficio No. 00E2018021360 de 16 de junio de 2018, la sociedad TRADERCOL LTDA, entregó la información solicitada¹³
4. A través de formato FT-OA-2040 No. de oficio 100211231-2929 de 13 de julio de 2018, la Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera, solicitó a la Subdirección de Gestión Técnica Aduanera el análisis de laboratorio de la

¹¹ Fls. 49- 76 archivo “RV201720201110 TOMO 1 TRADERCOL” subcarpeta “EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO” carpeta 023 expediente digital
¹² Fl. 19 archivo “RV201720201110 TOMO 1 TRADERCOL” subcarpeta “EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO” carpeta 023 expediente digital
¹³ Fls. 21- 29 “RV201720201110 TOMO 1 TRADERCOL” subcarpeta “EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO” carpeta 023 expediente digital

clasificación arancelaria de la mercancía identificada como “Fat poder 80% PALM” ¹⁴

5. Mediante oficio 100227342-110-357 742 de 19 de noviembre de 2018, la Jefe de la Coordinación del Servicio de Arancel de la Subdirección de Gestión Técnica Aduanera emitió el concepto técnico solicitado.¹⁵
6. A través de oficio ref. 100211231-5039 de 13 de diciembre de 2018, Rad. No. 000S2018034562 de 14 de diciembre de 2018, la Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera solicitó a la sociedad TRADERCOL LTDA revisar las declaraciones de importación relacionadas con la mercancía identificada como “Fat poder 80% PALM”, comoquiera que la subpartida arancelaria correspondiente es la 2106.90.90.00 y no la subpartida 2106.90.10.00 como se clasificó en las declaraciones de importación efectuadas. ¹⁶
7. Mediante escrito de 18 de enero de 2019, el representante legal de la sociedad TRADERCOL LTDA, dio respuesta a la solicitud realizada, y afirmó que la mercancía se clasificó por la subpartida arancelaria pertinente.¹⁷
8. Por Auto Comisorio Aduanero No. 001890 de junio 25 de 2019, se ordenó la práctica de una visita de inspección, control y verificación de las declaraciones aduaneras y sus documentos soportes dentro de las instalaciones de la sociedad demandada.¹⁸
9. Mediante oficio No. 1-03-238-419-0560 de 11 de junio de 2020¹⁹, el Grupo de Investigaciones Aduaneras I de la División de Gestión de Fiscalización de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá solicitó a la Agencia de Aduanas Interlogística S.A. Nivel 1, la siguiente información:

¹⁴ Fl. 31 archivo “RV201720201110 TOMO 1 TRADERCOL” subcarpeta “EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO” carpeta 023 expediente digital

¹⁵ Fls. 33-35 archivo “RV201720201110 TOMO 1 TRADERCOL” subcarpeta “EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO” carpeta 023 expediente digital

¹⁶ Fls. 37-41 archivo “RV201720201110 TOMO 1 TRADERCOL” subcarpeta “EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO” carpeta 023 expediente digital

¹⁷ Fls. 45-46 archivo “RV201720201110 TOMO 1 TRADERCOL” subcarpeta “EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO” carpeta 023 expediente digital

¹⁸ Fls. 85-89 archivo “RV201720201110 TOMO 1 TRADERCOL” subcarpeta “EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO” carpeta 023 expediente digital

¹⁹ Fl. 135 archivo “RV201720201110 TOMO 1 TRADERCOL” subcarpeta “EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO” carpeta 023 expediente digital

Con el fin de continuar con la investigación adelantada en este despacho a la sociedad TRADERCOL LTDA identificada con NIT 900.079.301 – 7, bajo el Preliminar No. 597/2017, comedidamente solicito que a través de este medio y en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles allegue los siguientes documentos:

- 1. Recibos Oficiales de Pago en Bancos (código 690), con los cuales acredita el pago de las Declaraciones de Importación tipo inicial con autoadhesivos abajo relacionadas y
- 2. Certificados de Origen y facturas para:

Declaración de Importación No.	Fecha	Factura de compra	Documento de Transporte	Fecha
91048012757916	13/12/2017	171136	SUDUC7ANRNC2043X	01/12/2017
23831022240137	29/01/2018	171131	SUDUC7ANRNC2165X	27/12/2017
91048013003903	05/04/2018	180238	605748667	22/03/2018
91048013040233	20/04/2018	180271	MSCUKX908029	28/03/2018
91048013073161	04/05/2018	180283	MSCUKX909928	05/04/2018
91048013095545	16/05/2018	180340	COSU4517339030	18/04/2018
91048013176934	15/08/2018	180420	COSU4517354670	09/05/2018
91048013314294	09/08/2018	180530	COSU4517368990	13/06/2018
91048013381791	03/09/2018	180568	COSU4517350720	27/06/2018
91048013427811	21/09/2018	180657	COSU4517373000	19/07/2018
91048013456560	02/10/2018	180692	COSU4517384090	02/08/2018

10. La anterior solicitud, fue respondida vía correo electrónico de 17 de junio de 2020.²⁰

11. Mediante oficio No. 100227342-110-357-0599 de 09 de junio de 2020, la Coordinación del Servicio de Arancel de la Subdirección de Gestión Técnica Aduanera remite el reporte de análisis físicoquímico solicitado por el Grupo de Investigaciones Aduaneras I de la División de Gestión de la Operación Aduanera.²¹

12. Por Auto de Apertura Aduanero No. 005762 de 09 de julio de 2020, se ordenó la apertura de investigación en contra de la sociedad TRADERCOL LTDA.²²

13. Mediante Informe de Fiscalización de la jefe de la División de Gestión de Fiscalización (A) de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá, propone formular requerimiento especial aduanero para proferir Liquidación Oficial de Revisión a la sociedad TRADERCOL LTDA.²³

²⁰ Fls. 139 y 149-233 archivo “RV201720201110 TOMO 1 TRADERCOL” subcarpeta “EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO” carpeta 023 expediente digital
²¹ Fls. 369-374 archivo “RV201720201110 TOMO 1 TRADERCOL” subcarpeta “EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO” carpeta 023 expediente digital
²² Fl. 381 archivo “RV201720201110 TOMO 1 TRADERCOL” subcarpeta “EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO” carpeta 023 expediente digital
²³ Fls. 41-61 archivo “RV201720201110 TOMO 2 TRADERCOL” subcarpeta “EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO” carpeta 023 expediente digital

14. El 11 de agosto de 2020 se formuló el Requerimiento Especial Aduanero No 002288, en contra de la sociedad TRADERCOL LTDA, la Agencia de Aduanas Sociedad de Trámites Aduaneros en Comercio Exterior S.A. Nivel 2, y la Agencia de Aduanas Interlogística S.A. Nivel 1, relacionada con las declaraciones de importación efectuadas por la mercancía de grasa vegetal en polvo.²⁴
15. Mediante oficio de 11 de septiembre de 2020, la Agencia de Aduanas Interlogística SA Nivel 1 dio respuesta al requerimiento especial.²⁵
16. El 18 de noviembre de 2020 el Jefe de la División de Gestión de Liquidación de la Dirección de Aduanas de Bogotá expide la Resolución Liquidación Oficial No. 003663 dentro del expediente RC 2017 2020 1110, en la cual se dispuso respecto sancionar a la demandante por la infracción del numeral 2.6 artículo 485 del Decreto 2685 de 1999.²⁶
17. Mediante memorial radicado No. 003E2020028073 de 10 de diciembre de 2020, la Agencia de Aduanas Interlogística S.A. Nivel 1 presentó “allanamiento voluntario a la Resolución Liquidación Oficial No. 003663 del 18 de noviembre de 2020”.²⁷
18. Mediante Resolución No. 004035 de 15 de junio de 2021 “Por la cual se resuelven cuatro (4) recursos de reconsideración”, la Subdirección de Gestión de Recursos Jurídicos (E) de la Dirección de Gestión Jurídica, resuelve los recursos interpuestos en contra de la resolución de Liquidación Oficial de Revisión, y resolvió confirmar la resolución recurrida.²⁸

2.4. CASO CONCRETO

Hecho el recuento cronológico de los hechos probados a proceso, el Despacho entrará a resolver los problemas jurídicos planteados, aclarando que estos se acotarán al estudio de los actos administrativos que fueron demandados.

²⁴ Fls. 63-99 archivo “RV201720201110 TOMO 2 TRADERCOL” subcarpeta “EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO” carpeta 023 expediente digital

²⁵ Fls. 147-236 archivo “RV201720201110 TOMO 2 TRADERCOL” subcarpeta “EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO” carpeta 023 expediente digital

²⁶ Fls. 261-302 archivo “RV201720201110 TOMO 2 TRADERCOL” subcarpeta “EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO” carpeta 023 expediente digital

²⁷ Fls. 347-367 archivo “RV201720201110 TOMO 2 TRADERCOL” subcarpeta “EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO” carpeta 023 expediente digital

²⁸ Fls. 354-389 archivo “RV201720201110 TOMO 3 TRADERCOL” subcarpeta “EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO” carpeta 023 expediente digital

2.4.1. La Clasificación Arancelaria y el Arancel de Aduanas

La clasificación arancelaria es el código que caracteriza una mercancía en un sistema ordenado de descripción y codificación. El Arancel de Aduanas es un instrumento de uso internacional que posee dos componentes básicos, la nomenclatura y el gravamen. Se usa para la clasificación y codificación de mercancías, el establecimiento de tributos a la importación, el manejo estadístico de importaciones y exportaciones, la elaboración de listados de productos negociados en los diferentes acuerdos comerciales de carácter internacional y el control de mercancías en los procesos aduaneros.

La nomenclatura usada por Colombia para la codificación y descripción de mercancías, se rige por un acuerdo supranacional denominado Convenio Internacional del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, el cual es administrado por la Organización Mundial de Aduanas (OMA). Este acuerdo define las aplicaciones y alcances mínimos del uso de la nomenclatura.

La nomenclatura del Sistema Armonizado es adoptada por la Comunidad Andina de Naciones en su nomenclatura NANDINA y se aplica en todos sus países miembros. Colombia adopta esta última adicionándole los desdoblamientos propios del país que se verán reflejados en la nomenclatura del Arancel Integrado Andino (ARIAN). La labor diaria del usuario aduanero y del funcionario de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales implica, frente a una mercancía objeto de importación o exportación, determinar su correcta clasificación arancelaria e identificar no sólo los tributos generales exigibles tales como el gravamen e IVA, sino conocer la existencia de otras obligaciones impositivas como salvaguardias, derechos antidumping o compensatorios, las variaciones quincenales en los tarifas del sistema de aranceles variables o los gravámenes a pagar en aplicación de acuerdos comerciales²⁹.

La estructura de la nomenclatura arancelaria nacional, con base en el Sistema Armonizado (SA), está integrado por seis reglas interpretativas generales, que constituyen parte integral de la identificación de las mercancías y establecen los principios para su correcta clasificación en este Sistema, por lo cual deben aplicarse sucesivamente.

²⁹ Cartilla “Como consultar el Arancel de Aduanas” consultada en la página web de la DIAN: http://www.dian.gov.co/descargas/cartillas/arancel_V5a.pdf

En ese orden, es claro entonces que el Arancel de Aduanas es un instrumento económico con el que se regula el intercambio comercial de un país con otros países y que comprende todas las mercancías susceptibles de comercio internacional a las que se les asigna un código numérico que las identifica de manera unívoca e inequívoca.

En efecto, este sistema creó un estándar uniforme, multipropósito y de lenguaje común para la clasificación de los bienes que se comercian, el cual, según lo precisó el Consejo de Estado, es lo suficientemente amplio para clasificar a cada mercancía en una y sólo una subpartida arancelaria, ya que, para ello existen las notas legales, las reglas generales de interpretación del sistema armonizado, las nomenclaturas, las notas explicativas, el índice de criterios y el índice alfabético. Adicionalmente, el Arancel está organizado de manera progresiva con arreglo al grado de elaboración: materias primas, productos en bruto, productos semielaborados y productos terminados.³⁰

La norma que define el arancel de aduanas es el Decreto 4927 de 2011, basado en Reglas Generales de Interpretación del Sistema Armonizado para determinar las partidas y subpartidas arancelarias, que corresponde a las mercancías ingresadas al país. El Título III del referido decreto, relacionado con las Reglas Generales para la interpretación de la Nomenclatura Común NANDINA, establece que la clasificación de mercancías en la nomenclatura se regirá por los siguientes principios:

“A. Reglas generales para la interpretación de la Nomenclatura Común - NANDINA 2012.

La clasificación de mercancías en la Nomenclatura se regirá por los principios siguientes:

1. Los títulos de las Secciones, de los Capítulos o de los Subcapítulos solo tienen un valor indicativo, ya que la clasificación está determinada legalmente por los textos de las partidas y de las Notas de Sección o de Capítulo y, si no son contrarias a los textos de dichas partidas y Notas, de acuerdo con las Reglas siguientes:

2. a) Cualquier referencia a un artículo en una partida determinada alcanza al artículo incluso incompleto o sin terminar, siempre que éste presente las características esenciales del artículo completo o terminado. Alcanza también al artículo completo o terminado, o considerado como tal en virtud de las disposiciones precedentes, cuando se presente desmontado o sin montar todavía.

b) Cualquier referencia a una materia en una partida determinada alcanza a dicha materia incluso mezclada o asociada con otras materias. Asimismo, cualquier referencia a las manufacturas de una materia determinada alcanza también a las

³⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 28 de septiembre de 2016, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

constituidas total o parcialmente por dicha materia. La clasificación de estos productos mezclados o de estos artículos compuestos se efectuará de acuerdo con los principios enunciados en la Regla 3.

3. Cuando una mercancía pudiera clasificarse, en principio, en dos o más partidas por aplicación de la Regla 2 b) o en cualquier otro caso, la clasificación se efectuará como sigue:

a) La partida con descripción más específica tendrá prioridad sobre las partidas de alcance más genérico. Sin embargo, cuando dos o más partidas se refieran, cada una, solamente a una parte de las materias que constituyen un producto mezclado o un artículo compuesto o solamente a una parte de los artículos en el caso de mercancías presentadas en juegos o surtidos acondicionados para la venta al por menor, tales partidas deben considerarse igualmente específicas para dicho producto o artículo, incluso si una de ellas lo describe de manera más precisa o completa;

b) Los productos mezclados, las manufacturas compuestas de materias diferentes o constituidas por la unión de artículos diferentes y las mercancías presentadas en juegos o surtidos acondicionados para la venta al por menor, cuya clasificación no pueda efectuarse aplicando la Regla 3 a), se clasifican según la materia o con el artículo que les confiera su carácter esencial, si fuera posible determinarlo;

c) Cuando las Reglas 3 a) y 3 b) no permitan efectuar la clasificación, la mercancía se clasificará en la última partida por orden de numeración entre las susceptibles de tenerse razonablemente en cuenta.

4. Las mercancías que no puedan clasificarse aplicando las Reglas anteriores se clasifican en la partida que comprenda aquellas con las que tengan mayor analogía.

5. Además de las disposiciones precedentes, a las mercancías consideradas a continuación se les aplicarán las Reglas siguientes:

a) los estuches para cámaras fotográficas, instrumentos musicales, armas, instrumentos de dibujo, collares y continentes similares, especialmente apropiados para contener un artículo determinado o un juego o surtido, susceptibles de uso prolongado y presentados con los artículos a los que están destinados, se clasifican con dichos artículos cuando sean del tipo de los normalmente vendidos con ellos. Sin embargo, esta Regla no se aplica en la clasificación de los continentes que confieran al conjunto su carácter esencial;

b) salvo lo dispuesto en la Regla 5 a) anterior, los envases que contengan mercancías se clasifican con ellas cuando sean del tipo de los normalmente utilizados para esa clase de mercancías. Sin embargo, esta disposición no es obligatoria cuando los envases sean susceptibles de ser utilizados razonablemente de manera repetida.

6. La clasificación de mercancías en las subpartidas de una misma partida está determinada legalmente por los textos de estas subpartidas y de las Notas de subpartida así como, mutatis mutandis, por las Reglas anteriores, bien entendido que solo pueden compararse subpartidas del mismo nivel. A efectos de esta Regla, también se aplican las Notas de Sección y de Capítulo. Salvo disposición en contrario.

B. Para partes y accesorios de uso general.

Para la clasificación de las partes y accesorios de uso general, se tendrán en cuenta en cada caso las Notas Legales de Sección, de Capítulo y de Subpartida del Arancel de Aduanas.

C. Para artículos auxiliares.

Se entiende como artículo auxiliar las herramientas, soportes y bases de máquinas, etc., que acompañan normalmente a una mercancía o que usualmente se le añaden en forma gratuita y se considerarán como parte integrante de dicha mercancía.

D. Para marcas.

Para la clasificación de mercancías en el Arancel de Aduanas no deberán tenerse en cuenta las marcas de fábrica, el nombre del fabricante, o el vendedor.

E. Las disposiciones de que tratan los párrafos precedentes, son de aplicación general, sin perjuicio de las disposiciones especiales contenidas en la Nomenclatura.”
(Se destaca)

De otra parte, la DIAN como autoridad garante de la seguridad fiscal del Estado y protectora del orden público económico nacional, ostenta potestad aduanera para controlar el ingreso, permanencia, traslado y salida de mercancías desde y para el territorio aduanero nacional. Dicha potestad se materializa a través de las facultades de fiscalización establecidas en el artículo 469 y siguiente del Decreto 2685 de 1999, por el cual se modifica la legislación aduanera. Así lo consagra la norma:

“ARTICULO 469. FISCALIZACIÓN ADUANERA. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales tendrá competencia para adelantar las investigaciones y desarrollar los controles necesarios para asegurar el efectivo cumplimiento de las normas aduaneras, simultáneamente al desarrollo de las operaciones de comercio exterior, o mediante la fiscalización posterior que se podrá llevar a cabo para verificar el cumplimiento de las obligaciones aduaneras, o integralmente, para verificar también el cumplimiento de las obligaciones tributarias y cambiarias de competencia de la entidad.

Para el ejercicio de sus funciones contará con las amplias facultades de fiscalización e investigación consagradas en el presente Decreto y las establecidas en el Estatuto Tributario.

La única autoridad competente para verificar la legalidad de la importación de las mercancías que se introduzcan o circulen en el territorio aduanero nacional, será la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Las mercancías extranjeras que se encuentren en el territorio aduanero nacional, salvo los equipajes de viajeros, deberán estar amparadas por uno de los siguientes documentos:

- a) Declaración de régimen aduanero
- b) Planilla de envío o,
- c) Factura de Nacionalización, en los casos expresamente consagrados en este Decreto.

PARÁGRAFO. Cuando en la Factura de Nacionalización de mercancías procedentes de las Zonas de Régimen Aduanero Especial se declaren precios por debajo de los precios oficiales o del margen inferior de los precios estimados fijados por la Dirección de Aduanas, la misma no producirá efecto alguno.

ARTICULO 470. FACULTADES DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL. Dentro de las facultades de fiscalización y control con que cuenta la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá:

- a) Adelantar políticas preventivas tendientes a mejorar el cumplimiento voluntario de las obligaciones aduaneras;

b) Adelantar las investigaciones que estime convenientes para establecer la ocurrencia de hechos generadores de obligaciones aduaneras, no declaradas.

c) Verificar la exactitud de las declaraciones, documentos soporte u otros informes, cuando lo considere necesario para establecer la ocurrencia de hechos que impliquen un menor monto de la obligación tributaria aduanera o la inobservancia de los procedimientos aduaneros;

d) Ordenar la práctica de la prueba pericial necesaria para analizar y evaluar el comportamiento del proceso industrial, o de manufactura, o comercial para establecer la cantidad de materias primas o mercancías extranjeras utilizadas en los mismos, cuando hayan sido transformadas o incorporadas a la producción de bienes finales;

e) Ordenar mediante resolución motivada, el registro de las oficinas, establecimientos comerciales, industriales o de servicios y demás locales, vehículos y medios de transporte del importador, exportador, propietario o tenedor de la mercancía, el transportador, depositario, intermediario, declarante o usuario, o de terceros depositarios de sus documentos contables o sus archivos, o de terceros intervinientes en la operación aduanera, siempre que no coincida con su casa de habitación, en el caso de personas naturales;

En desarrollo de las facultades establecidas en el inciso anterior, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, podrá tomar las medidas necesarias para evitar que las pruebas obtenidas sean alteradas, ocultadas, o destruidas, mediante su inmovilización y aseguramiento.

Para tales efectos, la fuerza pública deberá colaborar previo requerimiento de los funcionarios fiscalizadores, con el objeto de garantizar la ejecución de las respectivas diligencias. La no atención del anterior requerimiento por parte de los miembros de la fuerza pública será causal de mala conducta.

La competencia para ordenar el registro y aseguramiento de que trata el presente literal, corresponde al administrador de aduanas o de impuestos y aduanas nacionales y al Subdirector de Fiscalización Aduanera, quienes actuarán en coordinación con la Policía Fiscal y Aduanera. Esta competencia es indelegable.

La providencia que ordena el registro de que trata el presente artículo, será notificada en el momento de la diligencia, a quien se encuentre en el lugar, y contra la misma no procede recurso alguno.

f) Solicitar la autorización judicial para adelantar la inspección y registro del domicilio del usuario, o auxiliar de la función aduanera, o del tercero interviniente en la operación aduanera;

g) Ordenar inspección contable a los usuarios y auxiliares de la función aduanera, así como a los terceros obligados a llevar contabilidad.

En desarrollo de la inspección contable, se podrá efectuar inspección a los documentos soporte, correspondencia comercial, registros, libros contables, operaciones bancarias, comerciales y fiscales y demás elementos que sirvan de base para determinar el alcance de las operaciones aduaneras y de comercio exterior y para verificar la exactitud de las declaraciones.

De la diligencia de inspección contable, se extenderá un acta de la cual deberá entregarse copia a la persona que atienda la diligencia, una vez cerrada y suscrita por los funcionarios visitantes y las partes intervinientes. Cuando alguna de las partes intervinientes se niegue a firmarla, esto no afectará el valor probatorio de la diligencia. En todo caso se dejará constancia del hecho en el acta;

- h)** Citar o requerir al usuario aduanero, a los auxiliares de la función aduanera, o a terceros para que rindan testimonios o interrogatorios y recibir declaraciones, testimonios, interrogatorios, confrontaciones y reconocimiento, y citar al usuario o a terceros para la práctica de dichas diligencias;
- i)** Solicitar a autoridades o personas extranjeras la práctica de pruebas que deben surtir en el exterior, o practicarlas directamente, valorándolas conforme a la sana crítica u obtenerlas en desarrollo de convenios internacionales de intercambio de información tributaria, aduanera y cambiaria, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 746-1 y 746-2 del Estatuto Tributario;
- j)** Solicitar el apoyo de las autoridades del Estado y de la fuerza pública para la práctica de las diligencias en que así lo requieran;
- k)** Tomar las medidas cautelares necesarias para la debida conservación de la prueba, incluyendo la aprehensión de la mercancía. Cuando se encuentre mercancía declarada por debajo de los precios indicativos o del margen inferior de los precios estimados, se adoptarán las medidas cautelares a que se refiere el presente literal, las cuales se mantendrán hasta que culmine el procedimiento administrativo sancionatorio para la expedición de liquidaciones oficiales.
- l)** En general, efectuar todas las diligencias y practicar las pruebas necesarias para la correcta y oportuna determinación de los tributos aduaneros y la aplicación de las sanciones a que haya lugar.”

En ese sentido se pronunció el Consejo de Estado, al discurrir sobre la facultad de fiscalización de la Administración de Aduanas, posterior a la operación de comercio exterior, así:

“La obligación tributaria aduanera, como vínculo jurídico que surge entre el Estado y quienes realizan operaciones de comercio exterior, por razón del ingreso (importación) o salida (exportación) de mercancías del territorio aduanero nacional, expresa la finalidad recaudatoria de la obligación aduanera en sí misma considerada.

Así, en materia de importaciones el artículo 87 del Decreto 2685 de 1999 – Estatuto Aduanero – previó que la obligación aduanera nace por la introducción de mercancía de procedencia extranjera al territorio nacional y que comprende la presentación de la declaración de importación, el pago de los tributos aduaneros y de las sanciones a que haya lugar, la obtención y conservación de documentos que soporten la operación, y su presentación cuando los requieran las autoridades aduaneras, así como la atención de solicitudes de información y de cualquier otro medio probatorio.

Dentro de este contexto, la Administración de Aduanas ostenta la potestad aduanera para controlar el ingreso, permanencia, traslado y salida de mercancías hacia y desde el territorio aduanero nacional. Dicha potestad se materializa a través de las facultades de fiscalización establecidas en el artículo 469 ibídem, en concordancia con el artículo 429 de la Resolución 4240 de 2000, de la DIAN. Esas facultades constituyen medios eficaces para lograr la finalidad recaudatoria a la que ya se aludió, permitiendo realizar las investigaciones y los controles necesarios para asegurar el efectivo cumplimiento de las normas aduaneras, simultáneamente a las operaciones de comercio exterior, o mediante fiscalización posterior.

A su vez, el artículo 470 del referido Decreto 2685 autorizó a la Administración de Aduanas para “efectuar todas las diligencias y practicar las pruebas necesarias para la correcta y oportuna determinación de los tributos aduaneros y la aplicación de las sanciones a las que haya lugar”.

Las actuaciones de fiscalización que, se repite, pueden ser posteriores a la operación de comercio exterior y tienden a asegurar la observancia de las disposiciones aduaneras, pueden conducir a que se adviertan posibles infracciones al régimen aduanero o errores en el diligenciamiento de las declaraciones de importación.”³¹

Adicionalmente, el artículo 471 ibídem, señala que para la determinación, práctica y valoración de las pruebas serán admisibles todos los medios de prueba y la aplicación de todos los procedimientos y principios consagrados para el efecto, en el Código de Procedimiento Civil, el Código de Procedimiento Penal, Código Nacional de Policía y especialmente en los artículos 742 a 749 y demás disposiciones concordantes del Estatuto Tributario.

Sentado lo anterior, el Despacho resolverá los cargos de nulidad formulados en la demanda conforme quedó fijado en el litigio, empezando por el análisis de la procedencia o no, de la solicitud de allanamiento presentada, comoquiera que de ello se deriva el problema jurídico central de la presente litis.

2.4.2. ¿Era procedente aceptar el allanamiento respecto de la comisión de la infracción, propuesto por el demandante?

Aduce el demandante que la autoridad aduanera tramitó el escrito de allanamiento presentado por esta, sin tener en cuenta que con éste, se acreditó el cumplimiento de los requisitos descritos en la norma para la aceptación del allanamiento, además de que nunca se anunció de manera expresa la presentación de un recurso de reconsideración o se solicitó revocar el acto.

Menciona también que la interpretación realizada por los funcionarios de la entidad frente al acápite de “motivos de inconformidad” al entender y tramitar el documento como recurso de reconsideración, resultó errada porque, si así se hubiera pretendido, se habría anunciado de tal forma y se habría requerido de algunos requisitos formales para su estudio, como por ejemplo, la presentación personal.

³¹ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 28 de junio de 2010, Consejera ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ, Radicación número: 25000-23-27-000-2004-01003-01(16326)

Al respecto, revisado el contenido del escrito denominado “Allanamiento voluntario a la Resolución Liquidación Oficial No. 003663 del 18 de noviembre de 2020”³², se puede advertir que este se contiene de varias secciones, la primera denominada “Presupuestos procesales”, la segunda, “hechos”, la tercera “motivos de inconformidad”; en esta última, expresa el demandante que la actuación de la agencia se ejecutó conforme lo prescrito en el contrato de mandato suscrito con la sociedad TRADERCOL LTDA, quien era su mandante, por lo tanto la clasificación arancelaria se efectuó con fundamento en la información aportada por este último al demandante, respecto de las características de la mercancía importada, y concluye que la agencia de aduanas no realizó ninguna conducta constitutiva de infracción.

Posteriormente, se señala en el escrito el reconocimiento de la comisión de la infracción contemplada en el numeral 2.6 del artículo 485 del Decreto 2685 de 1999, en los siguientes términos:

ALLANAMIENTO VOLUNTARIO

Efectuada la aclaración anterior, y dado los hechos presentados manifestamos que reconocemos estar incurso en la infracción contemplada en el numeral 2.6 del artículo 485 del Decreto 2685 de 1999, con respecto a los hechos acontecidos con las declaraciones de importación tipo inicial con autoadhesivo Nos. 91048012330893 del 5/06/2017; 91048012458591 del 3/08/2017; 91048012579020 del 21/09/2017; 91048012757916 del 13/12/2017; 23831022240137 del 26/01/2018; 91048013003903 del 4/04/2018; 910480130040233 del 12/04/2018; 91048013073161 del 3/05/2018; 91048013095545 del 7/05/2018; 91048013176934 del 25/05/2018; 91048013314294 del 28/06/2018; 91048013381791 del 03/09/2018; 91048013427811 del 20/09/2018 y 91048013456560 de 01/10/2018, por lo tanto, manifestamos nuestra voluntad de allanamiento acogiéndonos a la reducción de la sanción consagrada en el numeral 3 del artículo 610 del Decreto 1165 de 2019.

En cuanto a la liquidación del allanamiento, me permito relacionar los parámetros que utilizamos, así:

SANCIÓN APLICABLE	
SANCIÓN	20% del mayor valor a pagar por tributos
VALOR SANCION PLENA	\$ 112.602.000
SANCION REDUCIDA AL 60%	\$ 67.561.000

En virtud de lo anterior expuesto, anexamos el Recibo Oficial de Pago de Tributos Aduaneros y Sanciones Cambiarias Formulario No. 6908301767397 con sticker de Pago No. 07839261340173 del 09 de Diciembre de 2020, del Banco Bancolombia, por la suma de SESENTA Y SIETE MILLONES QUINIENTOS SESENTA Y UN MIL PESOS M/CTE (\$67.561.000), por medio del cual se hizo pago del valor de la sanción por la infracción aduanera contemplada en el numeral 2.6 del artículo 485 del Decreto 2685 de 1999 acreditando el pago para el expediente Administrativo Aduanero No. RV 2017 2020 1110.

³² Fls. 347-353 archivo “RV201720201110 TOMO 2 TRADERCOL” visible en carpeta 023 expediente digital

Con la solicitud, se aportó el recibo de pago No. Formulario 6908301767397 de 09 de diciembre de 2020, por valor de \$67.561.000 por concepto de sanción.

Así pues, resulta palmario que existe una inequívoca manifestación de allanamiento por parte de la hoy demandante, frente al reconocimiento de la comisión de la infracción, al tiempo que, en efecto, realiza precisiones – a título de “motivos de inconformidad”-, ante la autoridad aduanera respecto de la procedencia de la imposición de la sanción, así como solicita la aplicación del principio constitucional de buena fe, y los principios generales de eficiencia y justicia, de cara a la posibilidad de la configuración de una posible reincidencia en los términos del artículo 608 del Estatuto Aduanero y la valoración de las consecuencias que debiera efectuar los Comités de Fiscalización de la autoridad aduanera frente a aquella conducta.

Por su parte, frente al contenido del documento de allanamiento presentado por la demandante, la DIAN, señaló en la Resolución No. 004035 de 15 de junio de 2021, que resuelve el recurso de reconsideración, lo siguiente:

“(…)

Para el Despacho, el escrito presentado no cumple los requisitos resaltados pues es ambiguo debido a que plantea *«Motivos de Inconformidad»* que cuestionan la legalidad de la sanción impuesta, pero a la vez manifiesta su allanamiento, reconoce haber incurrido en la infracción y presenta un recibo del pago de la sanción reducida acogiéndose a lo estipulado en el numeral 3 del artículo 610 del Decreto 1165 de 2019. (fols 376 a 379).

La institución del allanamiento y la reducción de la sanción ya existía en el artículo 521 del decreto 2685 de 1999 y fue recogida en el artículo 610 del Decreto 1165 de 2019, por ello es aplicable la Doctrina oficial. Así, sobre la procedencia del allanamiento y la reducción de la sanción, la Subdirección de gestión de Normativa y Doctrina de esta entidad, mediante Oficio Aduanero N° 567 de 15 de mayo de 2020, expresó:

«(...) El allanamiento es un acto unilateral de disposición, el cual se perfecciona con la sola voluntad del infractor, con el objeto de reducir la sanción de la infracción administrativa aduanera y evitar el inicio de un proceso administrativo sancionatorio o si este ya inició, terminarlo.

El allanamiento siempre implicará para el infractor, el reconocimiento expreso de los hechos que configuran la infracción, así como de los cargos que se le imputan en un requerimiento especial aduanero, con fundamento en las normas jurídicas que lo sustentan, lo que significa que renuncia al derecho de contradicción, pero no a la infracción administrativa aduanera cometida, por el contrario, con el allanamiento esta se reafirma. (...)» (Se resalta).

Sobre la posibilidad de presentar inconformidades y a su vez allanarse a la sanción, la entonces Oficina Jurídica de la DIAN, mediante Concepto nro. 30 de julio 7 de 2004, expresó:

«No es procedente la reducción de la sanción en los términos del artículo 521 del decreto 2685 de 1999, cuando junto con el reconocimiento escrito del infractor y el recibo de pago de la sanción reducida, presenta un escrito de reconsideración contra la resolución que la impone»

En el presente caso es evidente la ambigüedad de las pretensiones de la representante legal de la Agencia de Aduanas Interlogística S.A. , porque *no renunció al derecho de contradicción* y presentó inconformidades que cuestionan la legalidad de la sanción - que indudablemente deben ser resueltas en esta instancia - y a renglón seguido manifestó su voluntad de allanarse y acogerse a la sanción reducida.

Esto da a entender que de una parte quiere que el procedimiento administrativo continúe al exponer inconformidades propias del recurso de reconsideración y por otra, quiere que termine con el pago de una sanción reducida. Lo anterior hace improcedente la reducción de la sanción pues no cumple los requisitos del artículo 610 citado. Por ello, el Despacho en aras de garantizar el derecho fundamental al debido proceso, asume el escrito presentado como un recurso de reconsideración y responderá enseguida a las objeciones planteadas.

(...)"

Al respecto, téngase que el allanamiento etimológicamente se define como el *Acto de conformarse con una demanda o decisión*³³, bajo este presupuesto, en materia tributaria alude a la manifestación expresa de quien comete una infracción de la aceptación de la comisión de tal conducta y la conformidad con la consecuencia jurídica inmediata que ello contrae.

En tal sentido, el allanamiento es un instrumento que busca la descongestión de la actividad fiscalizadora de la autoridad aduanera, comoquiera que está establecida para resolver con prontitud las situaciones conflictivas suscitadas entre los contribuyentes y la administración en sede administrativa, y que se asemeja a la "confesión", que como medio de prueba comporta un **reconocimiento voluntario** de la responsabilidad³⁴ de quien lo manifiesta y del que, por ende, se presume el entendimiento de su consecuencia.

Al respecto, el artículo 610 del Estatuto Aduanero – en su texto vigente para la fecha de los hechos-, consagra lo siguiente:

“Artículo 610. Allanamiento. El infractor podrá allanarse a la comisión de la infracción, en cuyo caso las sanciones de multa establecidas en este decreto se reducirán a los siguientes porcentajes, sobre el valor establecido en cada caso:

³³ Conc: <https://www.rae.es/drae2001/allanamiento>

³⁴ Avendaño M. F. (2020) Litigio Aduanero. Bogotá, Colombia. Editorial Legis.

1. Al veinte por ciento (20%), cuando el infractor reconozca voluntariamente y por escrito haber cometido la infracción, antes de que se notifique el requerimiento especial aduanero.
2. Al cuarenta por ciento (40%), cuando el infractor reconozca por escrito haber cometido la infracción, después de notificado el requerimiento especial aduanero y hasta antes de notificarse la decisión de fondo.
3. Al sesenta por ciento (60%), cuando el infractor reconozca por escrito haber cometido la infracción dentro del término para interponer el recurso contra el acto administrativo que decide de fondo.

Para que proceda la reducción de la sanción prevista en este artículo, el infractor deberá en cada caso anexar al escrito en que reconoce haber cometido la infracción la copia del recibo oficial de pago, con el que canceló los tributos aduaneros, intereses y la sanción reducida, correspondientes; así mismo, acreditará el cumplimiento del trámite u obligación incumplido, en los casos en que a ello hubiere lugar.

La dependencia que esté conociendo de la actuación administrativa será la competente para resolver la solicitud de reducción de la sanción de multa, que de prosperar dará lugar a la terminación del proceso y archivo del expediente. Contra el auto que resuelve negativamente sobre la solicitud de allanamiento solo procede el recurso de reposición.

Los registros de la base de datos de infractores por allanamientos a infracciones consideradas leves, presentados en debida forma, hasta el vencimiento del término para interponer el recurso contra el acto administrativo que decide de fondo, no se tendrán en cuenta como antecedente infractor para efectos de la aplicación del régimen sancionatorio.

Parágrafo. Lo dispuesto en este artículo no será aplicable a los valores liquidados por intereses de mora, ni a la sanción de multa cuando no sea posible aprehender la mercancía, ni a los valores de rescate.” (Resaltado y subrayado del Despacho)

De lo anterior, puede verse que el texto de la norma no establece condición alguna más que la presentación del escrito de reconocimiento de la infracción y el pago de los tributos aduaneros y la sanción, en el porcentaje allí mismo establecido. Es decir, que el allanamiento no está previsto en forma que el allanado condicione su responsabilidad, sino que admite las reducciones en la lesividad de la sanción que consiente **voluntariamente y por escrito**, haber cometido.

Ahora bien, en caso de que la administración considere, en ejercicio de sus facultades de fiscalización, que el allanamiento no es procedente deberá decidirlo mediante acto administrativo motivado frente al cual el administrado tiene la posibilidad de presentar recurso de reposición.

Bajo esta premisa, no es cierto el argumento de la demandada, en el sentido de afirmar que, al allanarse a la imposición de una sanción por la comisión de una infracción tributaria, el contribuyente renuncia irrevocablemente al derecho de contradicción que le asiste, máxime cuando la misma norma presenta la oportunidad de controvertir la decisión que niega la solicitud.

Con todo, vistas las pruebas que obran en el plenario, disiente el Despacho del argumento expuesto por la DIAN, comoquiera que a juicio de esta operadora en los actos demandados, la administración aduanera desconoció la finalidad y el sentido del allanamiento efectuado por parte de quien comete una infracción, además de que no impartió el procedimiento para el trámite de la solicitud de allanamiento, adoleciendo entonces la actuación administrativa, de nulidad por infracción de las normas en las que debería fundarse.

Sobre la nulidad por infracción de las normas en las que debería fundarse, ha mencionado la Sección Cuarta del H. Consejo de Estado³⁵ que:

“(…)

Respecto de la primera, debe tenerse en cuenta que esta Sección señaló que la infracción de las normas en que debía fundarse consiste en la violación de normas superiores i) por su falta de aplicación, ii) por aplicación indebida o iii) por interpretación errónea³⁶. La Sala Especial Transitoria de Decisión (providencia del 2 de mayo de 2011, exp. 2003-00572, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas) ha dicho que se infringe de manera directa la ley, por falta de aplicación, cuando se ignora la existencia de la norma, o porque a pesar de conocerla, no se aplica a la solución del caso. En cuanto a la aplicación indebida, señaló que se presenta cuando el precepto que se hace valer se usa o aplica a pesar de no ser el pertinente para resolver el asunto. Y, sostuvo que se presenta una interpretación errónea, cuando se le asigna a la norma un sentido o alcance que no le corresponde.

La anterior causal está íntimamente relacionada con la falsa motivación de los fundamentos de derecho del acto acusado. Es por esto que el Consejo de Estado señaló que la causal de nulidad de falsa motivación por error de derecho se configura cuando la administración desconoce los supuestos jurídicos que deben fundamentar la decisión administrativa por alguno de los siguientes motivos: i) por inexistencia de la norma invocada por la autoridad, ii) por ausencia de relación entre la norma invocada por la entidad y los hechos objeto de su decisión y iii) por errónea interpretación³⁷.

(…)” (Subrayado del Despacho)

³⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta MP: Myriam Stella Gutiérrez Argüello Sentencia de veintinueve (29) de julio de dos mil veintiuno (2021) Radicación número: 11001-03-27-000-2020-00017-00(25346)

³⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 17001-23-33000-2016-00265-01 (23743). Sentencia del 18 de marzo de 2021. CP: Myriam Stella Gutiérrez Argüello

³⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta en descongestión de la Sección Primera. Proceso: 0500123-31-000-2007-03305-01. Sentencia del 12 de abril de 2018. CP: Carlos Enrique Moreno Rubio.

En la misma línea, esta vez sobre la falsa motivación, el máximo órgano de esta jurisdicción ha señalado que esta causal se relaciona directamente con el principio de legalidad de los actos y con el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa; por lo que, para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la falsa motivación *"es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a) O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente"*³⁸.

Así pues, y al amparo de las anteriores consideraciones, resulta claro para esta juzgadora, que la parte demandada no podía darle un trámite distinto a la solicitud presentada por el demandante, al contenido en el artículo 610 del E.A, e interpretar a su arbitrio la finalidad del documento, cuando según puede advertirse que en este se consigna inequívocamente la voluntad de allanarse a la sanción, de forma tal, que aporta el recibo de pago con el que se materializa la decisión de aceptar la imposición de la multa económica a título de la sanción impuesta en la liquidación oficial.

Por lo anterior, este Despacho declarará la nulidad parcial de los actos demandados por infracción de las normas en las que debería fundarse y falsa motivación, en lo respectivo a la sanción impuesta a la AGENCIA DE ADUANAS INTERLOGÍSTICA S.A. NIVEL 1, por lo que la prosperidad del cargo, hace innecesario el estudio de los demás argumentos de nulidad.

Finalmente, y cobijados en la premisa de que el restablecimiento del derecho no es el que se solicite en la demanda, sino aquel que se corresponda con el caso concreto, ordenará, a título de restablecimiento del derecho, a la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, aplicar el procedimiento descrito en el artículo 610 del E.A y decidir de fondo sobre la solicitud de allanamiento presentada por la demandante.

2.5. COSTAS

³⁸ Sentencia de 23 de junio de 2011, Exp. 16090, CP. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Criterio reiterado en sentencia del 26 de julio de 2017, C.P. Milton Chávez García, Radicación número: 11001-03-27-000-2018 00006-00 (22326): *"En cuanto a la falta de motivación, la Sala recuerda que este cargo se denomina técnicamente expedición en forma irregular del acto."*

De conformidad con la reglas previstas en los numerales 1º y 8º del artículo 365 del C.G.P., aplicable por remisión del artículo 306 del C.P.A.C.A., que prevén la condena en costas a la parte vencida en el proceso, y que habrá lugar a estas cuando aparezcan que se causaron y en la medida de su comprobación; se advierte entonces, que una vez revisado el expediente, no existen elementos de prueba que demuestren o justifiquen las erogaciones por este concepto, por lo que no se condenará en costas.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Cuatro Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR la nulidad parcial de los siguientes actos administrativos:

- 1. Resolución No. 003663 de 18 de noviembre de 2020** “Por medio de la cual se profiere Liquidación Oficial de Revisión”
- 2. Resolución No. 004035 del 15 de junio de 2021,** “Por la cual se resuelven cuatro (4) recursos de reconsideración”

Frente a la sanción impuesta a la sociedad AGENCIA DE ADUANAS INTERLOGÍSTICA S.A. NIVEL 1, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR, a título de restablecimiento del derecho, a la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, aplicar el procedimiento descrito en el artículo 610 del E.A y decidir de fondo sobre la solicitud de allanamiento presentada por la demandante.

TERCERO: No se condena en costas.

CUARTO: NOTIFICAR la presente decisión a las partes, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 203 del CPACA. Para el efecto, las direcciones electrónicas dispuestas y/o manifestadas:

PARTES	DIRECCIÓN ELECTRÓNICA REGISTRADA
DEMANDANTE:	juridico@consultoriasespecializadas.com.co ; mercedes@consultoriasespecializadas.com.co
DEMANDADA:	notificacionesjudicialesdian@dian.gov.co ; ptabordat@dian.gov.co
MINISTERIO PÚBLICO:	czambrano@procuraduria.gov.co ;

QUINTO: Una vez en firme esta sentencia, archívese el expediente dejando las constancias del caso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OLGA VIRGINIA ALZATE PÉREZ
JUEZ

Firmado Por:
Olga Virginia Maria Del P Alzate Perez
Juez Circuito
Juzgado De Circuito
Funcionario 044
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: **f06fa2acf5ab6682c2d4d09ac54f487f122ba3adf02301f81f272dc343b804da**
Documento generado en 03/05/2023 08:01:32 PM

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