

Cartagena de Indias D, T y C, dieciséis (16) de junio de dos mil veintitrés (2023).

I. RADICACIÓN, IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO Y DE LAS PARTES.

Medio de control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicado	13-001-33-33-001-2015-00125-01
Demandante	ZONA FRANCA LA CANDELRIA S.A
Demandado	DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES-DIAN
Tema	Sanción por omisión en reportar extemporaneidad del transportador en entrega de carga- Usuario Operador
Magistrado Ponente	LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ

II. PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala a pronunciarse respecto del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante y demandada contra la sentencia de fecha seis (06) de julio de dos mil veinte (2020), proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, que negó las pretensiones de la demanda.

III. ANTECEDENTES

1. La demanda¹.

1.1. Pretensiones

Se señalan como pretensiones de la demanda las siguientes:

PRIMERO: Que se declare la nulidad de la Resoluciones No. 1882 del 24 de noviembre del 2014, por medio del cual se impone sanción y la Resolución No. 359 del 5 de marzo de 2015, por medio del cual se resuelve el recurso de reconsideración, expedidas por la División de Gestión de Liquidación de la

¹ 01DemandaComprimida.pdf fls. 1- 21

Dirección Seccional de Aduanas de Cartagena y la División de Gestión Jurídica de la Dirección Seccional de Aduanas de Cartagena.

SEGUNDA: Como consecuencia de la declaración anterior se restablezca en su derecho a la sociedad Zona Franca La Candelaria S.A Usuario Operador, ordenándose el archivo de la sanción impuesta dentro del expediente CU 2014 2014 02187

TERCERA: Se condene en costas a la Unidad Administrativa Especial U.A.E Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales- DIAN.

1.2. Hechos.

Se afirma en la demanda que, dentro del giro ordinario de las actividades sociales, la Zona Franca La Candelaria S.A Usuario Operador, recibió en sus instalaciones mercancía con número de transporte NYKS918009429, la cual fue trasladada como consta en la planilla de envío No. 0011787513266096 en fecha de 1 de marzo de 2012. Dicha mercancía, fue ingresada a las instalaciones de la Zona Franca el día 13 de marzo de 2012, como consta en la casilla No. 50 de la planilla de recepción No. 001314801279147.

De lo anterior, se indica que mediante requerimiento especial No. 162 del 17 de septiembre de 2014, la División de Fiscalización de Aduanas de Cartagena propone a la División de Liquidación Aduanera, sancionar a la sociedad Zona Franca La Candelaria S.A Usuario Operador por la infracción contemplada en el numeral 2.4 del artículo 488 del Decreto 2685 de 1999, al considerar que en la planilla de recepción no se reportó la supuesta extemporaneidad de cinco (5) días.

Mediante Oficio No. 035460 de fecha 10 de octubre de 2014, Zona Franca La Candelaria S.A Usuario Operador responde al requerimiento especial, argumentando la improcedencia de la sanción propuesta, toda vez que la extemporaneidad se encuentra reportada en el sistema informático aduanero. Sin embargo, la División de Gestión de Liquidación de la Dirección

Seccional de Aduanas de Cartagena mediante la Resolución 1882 de 24 de noviembre de 2014, resuelve sancionar a la Zona Franca.

Ante la actuación de sancionar a la Zona Franca La Candelaria S.A Usuario Operador, se interpone recurso de reconsideración en fecha de 22 de diciembre de 2014 con radicado interno No. 045541; el cual, mediante Resolución No. 359 del 5 de marzo de 2015 la División de Gestión Jurídica de la Dirección Seccional de Aduanas de Cartagena resuelve confirmar la Resolución 1882 del 26 de noviembre de 2014, por la cual se impone la sanción estipulada en el numeral 2.4 del artículo 488 del Decreto 2685 de 1999.

1.3. Concepto de violación.

La parte demandante señala como normas violadas: artículo 29 de la Constitución Política; artículos 2, 113, 114, 409 literal F, 476 y 488 numeral 2.4 del Decreto 2685 de 1999; así mismo, el artículo 14 del Decreto 2101 de 2008; artículos 71 y 72 del Código Civil.

La parte demandante señala que los fundamentos a los que llega la Dirección para la imposición de la sanción de la presunta infracción, no son coherentes con las normas que determinan el proceso de llegada y descargue de la mercancía, en virtud de la modificación del artículo 98 del Decreto 2685 de 1999, mismo determinado por el Decreto 2101 de 2008.

De igual forma, afirma que del Decreto 2101 de 2008, se creó la obligación de emitir informe de descargue e inconsistencias realizado por el transportador a través del sistema informático aduanero, y que a partir de la entrega de este mismo, se comienza a contabilizar el término del traslado; por tal razón, se asegura que tanto el depósito como la Zona Franca perdieron la posibilidad de calcular la extemporaneidad, ya que no es posible conocer la fecha del informe, pues ese dato no se relaciona en la planilla de envío.

Por otro lado, manifiestan que dentro del sistema MUISCA no existe procedimiento alguno que permita al Usuario Operador encontrar dentro de los datos la fecha en la cual se suscribe el informe.

Por último, aseguran que se cumplió a cabalidad la obligación de informar, puesto que la DIAN tuvo el conocimiento de la extemporaneidad sancionada a partir de la información consignada en la planilla de recepción suscrita por el Usuario Operador y que los actos cuestionados yerran al limitar la obligación de informar la extemporaneidad a la casilla de observaciones. Es por ello que, la conducta imputada no es ajustada a los hechos que circunscriben la operación de comercio exterior realizar y, por ende, no es jurídicamente viable imponer la sanción de la que trata la presente demanda; apoyando sus argumentos en la sentencia del H. Consejo de Estado con radicado 130012333100020040225501 del 30 de octubre de 2014.

2. Contestación de la demanda.

2.1. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales².

La entidad accionada se opuso a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, al considerar que las mismas son improcedentes. Para tal efecto señala la entidad que las responsabilidades están individualizadas, es decir, así como el transportador tiene unas obligaciones, el Usuario Operador de la Zona Franca tiene otras en relación a la cadena de comercio exterior, por ende, la obligación a cargo del primero difiere de la obligación asignada por los artículos 113 y 114 del Decreto 2685 de 1999 al Usuario Operador de la Zona Franca.

Precisa las diferencias entre las obligaciones propias de los transportadores a las establecidas a los Usuarios Operadores de la Zona Franca, las cuales se encuentran estipuladas en el literal f del artículo 409 del Decreto 2685 de 1999; del cual se desprende la infracción aduanera contenida en el numeral 2.4 del artículo 488, en la que en síntesis se establece que, cualquier inconsistencia debe ser consignada en la planilla de recepción, de las que en el actual caso de debate, no tuvo ocurrencia.

² 07ContestacionDemandaDIAN.pdf



Por lo anterior, indica que cualquier otra circunstancia que deba ser comunicada a la autoridad aduanera, ya sea por el depósito o por el Usuario Operador de la Zona Franca, deberán ser consignados en la planilla de recepción; una vez transmitido a través de los servicios informáticos harán las veces de acta de inconsistencia, existiendo así la obligación de informar y asentar la información requerida, como en el presente caso, la extemporaneidad de la llegada de la mercancía.

De esta manera, concluye que la extemporaneidad que motivo la sanción, efectivamente ocurrió, pues el informe de inconsistencia No. 12077005462457 fue presentado por el transportador en fecha de 28 de febrero de 2012, mientras que la planilla de recepción No. 13148012797147, tiene fecha de 13 de marzo de 2012, evidenciando la extemporaneidad de cinco (5) días en la entrega de Zona Franca, incumpléndose el término previsto en el artículo 113 del pluricitado decreto. Es por eso que, tal situación al no ser reportada por el Usuario Operador de Zona Franca, constituye una omisión que configura la infracción por la cual se sanciona.

Por último, considera que la sentencia aportada por el demandante como precedente judicial no debe ser tomada en cuenta al momento de fallar, toda vez que la sentencia hace alusión a una sanción impuesta a los depósitos y transportadores, mientras que el caso que hoy ocupa se le endilga al Usuario Operador; por tanto, la aplicabilidad de la norma también es distinta.

2.2. Confianza S.A³.

Como tercero interesado en el resultado del proceso, manifiestan adherirse a todos los hechos, pretensiones, condenas, fundamentos de derecho, análisis jurídico y/o concepto de violación y disposiciones relacionadas como violadas de la demanda principal. Así mismo solicitó que se declare que no adeuda suma alguna a la parte demandante por concepto de afectación de la póliza de seguro de cumplimiento de disposiciones legales No. 02DL004041, derivada de los actos administrativos cuya nulidad se pretende.

³ 09ContestacionDemandaSegurosConfianza.pdf



Agrega que, desde la suscripción de la planilla de recepción No. 13148012797147 del 13 de marzo de 2012 hasta el 17 de septiembre de 2014, transcurrieron mas de dos años, considerando que operó la prescripción del contrato de seguro, de conformidad con lo establecido en el artículo 1081 del Código de Comercio, misma que impide la efectividad de la póliza.

Acota que desde la infracción en la que incurrió el accionante el 13 de marzo de 2012 hasta el requerimiento de fecha 17 de septiembre de 2014 y su posterior sanción el 24 de noviembre de 2014, se proferieron de manera extemporánea; alude que, se desconoce el término de que trata el artículo 509 del decreto 2685 de 1999, el cual señala que una vez cometida la presunta comisión de un infracción, el requerimiento especial aduanero debe proferirse dentro de los 30 días siguientes; argumentos que apoya invocando las sentencias proferidas por el H. Consejo de Estado en fecha de 24 de enero de 2012 con radicado No. 25000232700020060014900, la providencia de fecha 6 de junio de 2013 con radicado No. 200900024501 y el día 10 de julio de 2014 con radicado No. 25000232700020060132401.

3. Sentencia de Primera Instancia⁴

En sentencia del seis (06) de julio de dos mil veinte (2020), proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, negó las pretensiones de la demanda teniendo en cuenta las siguientes consideraciones.

Precisó el A quo que de las pruebas aportadas y de las normas invocadas, se evidenció la existencia de una obligación implícita a la infracción administrativa por la cual fue sancionado el Usuario Operador de la Zona Franca, por no reportar en la planilla de recepción ni a través de otro medio, la extemporaneidad en la entrega de la carga amparada bajo el documento de transporte NYKS918009429 y registrada en el informe de descargue e inconsistencias No. 12077005462457 del 28 de febrero de 2012.

⁴19Sentencia.pdf

Frente a la presunta imposibilidad para verificar la extemporaneidad en la entrega de la mercancía por parte del Usuario Operador de la Zona Franca, indicó que, dentro del manual del proceso de importación- Carga V.16 de mayo de 2016- que aportó la entidad accionada, se relaciona en el sistema informático aduanero MUISCA, un acápite relacionado como “reportes”, del cual tanto los depósitos como los usuarios operadores tienen la posibilidad de consultar la fecha del informe de descargue e inconsistencia, permitiendo calcular el término en el que el transportador debe entregar la mercancía, teniendo entonces a su disposición información necesaria para hacer el respectivo reporte por extemporaneidad.

Por otra parte, en cuando a la modificación efectuada a través del decreto 2101 de 2008, concluyó que la misma no hace que la obligación a cargo de la zona franca se torne imposible, pues si bien en la planilla de envío no se relaciona la fecha en que se presenta el informe de descargue e inconsistencias, si prevén mecanismos que permiten verificar lo relativo a la oportunidad en la entrega de la mercancía, como lo es, la consulta de información aduanero MUISCA, como se explicó anteriormente.

Finalmente, para el A quo la accionante no logró desvirtuar la legalidad de los actos acusados.

4. Recurso de Apelación.

4.1. Zona Franca La Candelaria S.A⁵.

La parte accionante, a través de su apoderado, interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, manifestando que el hecho de que el Usuario Operador “pueda” acceder al dato del informe de descargue e inconsistencias, no conlleva a determinar que dicha posibilidad configura una obligación de carácter legal, pues consideran que la misma es una disposición facultativa que no esta descrita en el manual de procesos del sistema informático aduanero; además, aduce que, la obligación de reportar

⁵ 21ApelacionDemandante.pdf

las inconsistencias al momento de recibir las mercancías deben ser verificadas en dos extremos: i) la mercancía físicamente recibida y ii) la planilla de envío; pero, en ninguno de estas dos premisas están al alcance del usuario operador para determinar si fue ingresada dentro del término y consecuentemente reportar las extemporaneidades.

Agrega que en la planilla de recepción no se hizo reporte de extemporaneidad del ingreso de la mercancía, porque en síntesis el Usuario Operador de la Zona Franca no estaba en la obligación de acceder al dato de la fecha del informe de descargue e inconsistencias, considerando el accionante que es un elemento imprescindible para satisfacer la obligación reclamada.

Acota el accionante que, la posibilidad de acceder al sistema informático aduanero para verificar la fecha de informe de descargue e inconsistencia no se establece en ninguna norma y que de hecho el manual MUISCA tampoco dispone dentro de sus procedimientos tal paso.

Con base en lo anterior, solicita revocar en todas sus partes la providencia recurrida y en su lugar se acceda a las pretensiones instauradas en la demanda inicial.

4.2. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales- DIAN⁶.

La parte accionante, a través de su apoderado, interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, específicamente frente al tema relacionado con la condena en costas. Manifestando que el A quo, esta errando en concluir que la actuación de la sociedad Zona Franca La Candelaria S.A no es temeraria o dilatoria, inconformidad que fundamentan indicando que en materia Contenciosa Administrativa la parte que es vencida en el proceso tiene el deber de responder por las costas generadas en el mismo cuando el operador judicial así lo verifique y se determine su utilidad.

⁶ 22ApleacionDIAN.pdf fls. 2- 6



Por lo tanto, solicita que se revoque parcialmente la sentencia proferida por el Juez de primera instancia, determinándose y liquidando las costas procesales generadas con el proceso, aportando con ello los costos en los que se incurrió por parte de la administración para allegar los soportes de contestación del presente expediente administrativo.

5. Trámite procesal segunda instancia

Con auto de fecha nueve (09) de febrero de dos mil veintidós (2022)⁷, se admitió el recurso de apelación presentado por las partes.

Mediante auto de fecha siete (07) de abril de dos mil veintidós (2022)⁸, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión.

6. Alegatos de conclusión

6.1. Zona Franca La Candelaria S.A⁹

La parte demandante solicitó que se revoque la sentencia impugnada reiterando los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

6.2. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales- DIAN¹⁰.

La parte demandada solicitó que se confirme parcialmente la sentencia impugnada reiterando los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

Por otra parte, solicita condenar en costas a la parte demandante, como lo solicita en el recurso de apelación instaurado.

6.3. Confianza S.A.

⁷ 03AutoAdmiteApelacion.pdf

⁸ 08AutoCorreTrasladoAlegatos.pdf

⁹ 11AlegatosDemandada.pdf

¹⁰ 10AlegatosDian.pdf

La aseguradora interesada en el proceso no presentó alegatos de conclusión en esta instancia procesal.

6.4. Concepto del Ministerio Público.

El Ministerio Público no rindió concepto en esta instancia procesal.

IV. CONTROL DE LEGALIDAD.

Revisado el expediente, se observa que en el desarrollo de las etapas procesales de primera instancia se ejerció el control de legalidad previsto en el artículo 207 del CPACA, sin encontrarse ningún vicio que acarree nulidad de lo actuado. Por ello, y como en esta instancia tampoco se observan irregularidades que acarreen la nulidad del proceso o impidan proferir decisión de fondo, se procede a resolver la alzada.

V. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 153 del CPACA, este Tribunal Administrativo es competente para conocer en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias proferidas en primera instancia por los jueces administrativos.

2. Problema jurídico.

La Sala, de acuerdo con el objeto del recurso de alzada, encuentra que el problema jurídico, se concreta en establecer:

¿Es procedente declarar la nulidad de las Resoluciones expedidas por la División de Gestión de Liquidación y Gestión Jurídica de la Dirección Seccional de Aduanas de Cartagena No. 01882 del 24 de noviembre de 2014, por medio del cual se impone sanción a la sociedad Zona Franca La Candelaria S.A por supuesta extemporaneidad de cinco (5) días en



la entrega de mercancía, omitida en la planilla de recepción No. 001314801279147; y su confirmatoria la resolución No. 00359 del 5 de marzo de 2015, y en consecuencia de ello, se ordene el archivo de la sanción impuesta a la accionante?

A su vez, determinar si ¿es procedente condenar en costas a la parte actora en primera instancia?

3. Tesis.

La Sala de Decisión confirmará la sentencia impugnada al considerar que se encuentra acreditada la configuración de la infracción aduanera consagrada en el numeral 2.4 del artículo 488 del Estatuto Tributario al no reportar la accionante, la extemporaneidad de la entrega de la mercancía por parte del transportador, y en consecuencia queda incólume la legalidad de los actos administrativos que ordenaron la sanción.

Por otro lado, no se revocará la negativa de condenar en costas a la parte actora en primera instancia toda vez que, si bien el A quo debió aplicar el criterio objetivo-valorativo, y verificar si se causaron las costas en el proceso, y no abstenerse de condenar en costas en virtud del criterio subjetivo; lo cierto es que con la modificación introducida por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021 al artículo 188 del CPACA, se encuentra demostrado que, al momento de la presentación de la demanda, la parte demandante se respaldó en fundamentos legales y jurisprudenciales, por lo que esta Corporación confirmará la sentencia impugnada en el sentido de no condenar en costas a la parte actora en primera instancia, en virtud de los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

4. Marco normativo y jurisprudencial.

4.1. Del procedimiento administrativo de fiscalización y control adelantado por la DIAN

El artículo 29 de la Constitución Política dispone que toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, debe desarrollarse con respeto de las garantías inherentes al derecho fundamental del debido proceso. De conformidad con el texto constitucional, el debido proceso tiene un ámbito de aplicación que se extiende también a todas las actuaciones, procedimientos y procesos administrativos que aparezcan consecuencias para los ciudadanos. En ese sentido, se ha precisado que con el fin de garantizar el derecho de defensa dentro de los procesos administrativos, deben respetarse todas las garantías esenciales que son inherentes al debido proceso, esto es, las normas sustanciales y procedimentales previamente establecidas por las leyes y los reglamentos.

En ese orden y para efectos de dar respuesta a los problemas jurídicos planteados, se atenderá lo siguiente:

El Estatuto Aduanero -Decreto 2685 de 1999- en sus artículos 86 y siguientes contempla las normas concernientes al régimen bajo el cual se regula la importación de mercancías. Específicamente en su artículo 87, establece que la obligación aduanera nace por la introducción de la mercancía de procedencia extranjera al territorio aduanero nacional y comprende la presentación de la Declaración de Importación, el pago de los tributos aduaneros y de las sanciones a que haya lugar, así como la obligación de obtener y conservar los documentos que soportan la operación, presentarlos cuando los requieran las autoridades aduaneras, atender las solicitudes de información y pruebas y en general, cumplir con las exigencias, requisitos y condiciones establecidos en las normas correspondientes.

A su vez, el artículo 131 señala que la Declaración de Importación quedará en firme transcurridos tres (3) años contados a partir de la fecha de su presentación y aceptación, salvo que se haya notificado Requerimiento Especial Aduanero; y que, cuando se ha corregido o modificado la Declaración de Importación inicial, el término previsto anteriormente se contará a partir de la fecha de presentación y aceptación de la Declaración de Corrección o de la modificación de la Declaración.

Por otra parte, en el Título XIV Sección II del Decreto 2685 de 1999, se establecen las reglas que regulan la facultad de Fiscalización y Control, señalando en su artículo 469 que, 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.

Dentro de las facultades de fiscalización y control con que cuenta la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, se destacan la de adelantar las investigaciones que estime convenientes para establecer la ocurrencia de hechos generadores de obligaciones aduaneras, no declaradas y la de 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.

Ahora bien, la actuación administrativa iniciada con ocasión de la facultad de fiscalización y control, culmina cuando se encuentran errores en la declaración de importación, con la expedición de la liquidación oficial de corrección o con la liquidación oficial de revisión de valor.

4.2 Infracción aduanera de los usuarios operadores de las zonas francas consagrada en el artículo numeral 2.4 del artículo 488 del Estatuto Aduanero.

Precisa la Sala que el artículo 409 del Decreto 2685 de 1999-Estatuto Aduanero, contempla las obligaciones de los usuarios operadores de las zonas francas permanentes, entre las cuales se pueden advertir las siguientes:

ARTÍCULO 409. OBLIGACIONES DE LOS USUARIOS OPERADORES DE LAS ZONAS FRANCA PERMANENTES. <Según dispone el artículo 139 numeral 2 del Decreto 2147 de 2016 - modificado por el Decreto 659 de 2018-, el Título II, Capítulo IX de esta nueva norma, que trata la materia contemplada en este artículo, entrará a regir entrará a regir "a partir del día hábil siguiente a aquel en que la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), ponga en funcionamiento un nuevo modelo de Sistematización Informático Electrónico Aduanero, atendiendo las reglas establecidas en el artículo 674 del Decreto 390 de 2016, modificado por el artículo 184 del Decreto 349 de 2018 y las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan"; **fecha**



que, en criterio del editor, este artículo puede considerarse derogado> <Título IX modificado por el artículo 1 del Decreto 383 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:>

Son obligaciones de los usuarios operadores de las Zonas Francas Permanentes, las siguientes:

- a) Autorizar el ingreso a la Zona Franca de mercancías consignadas o endosadas en el documento de transporte a un usuario de dicha zona;
- b) Autorizar el ingreso a los recintos de la Zona Franca, desde el resto del Territorio Aduanero Nacional, de mercancías en libre disposición, o con disposición restringida, de conformidad con lo establecido en las normas aduaneras;
- c) Autorizar la salida de mercancías de la Zona Franca hacia el resto del Territorio Aduanero Nacional, con el cumplimiento de los requisitos y formalidades establecidos por las normas aduaneras;
- d) Autorizar la salida de mercancías con destino al exterior con el cumplimiento de los requisitos y formalidades establecidos por las normas aduaneras;
- e) Reportar a la autoridad aduanera la información relacionada con la recepción de las mercancías entregadas por el transportador;
- f) Elaborar, informar y remitir a la autoridad aduanera el acta de inconsistencias encontradas entre los datos consignados en la planilla de envío y la mercancía recibida, o adulteraciones en dicho documento, o sobre el mal estado o roturas detectados en los empaques, embalajes y precintos aduaneros o cuando la entrega se produzca fuera de los términos previstos en el artículo 113 del presente decreto;**
(...)"

A su turno, el CAPITULO IV del Estatuto Aduanero modificado por el artículo 3 del Decreto 383 de 2007, regula las infracciones aduaneras de los usuarios de las zonas francas permanentes y transitorias, entre las cuales se destacan las siguientes:

ARTÍCULO 488. INFRACCIONES ADUANERAS DE LOS USUARIOS OPERADORES DE LAS ZONAS FRANCA Y SANCIONES APLICABLES. <Artículo modificado por el artículo 3 del Decreto 383 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> Constituyen infracciones aduaneras en que pueden incurrir los usuarios operadores de las Zonas Francas y las sanciones asociadas con su comisión, las siguientes:

(...)

2. Graves:



2.1. Permitir el ingreso de mercancías de procedencia extranjera a los recintos de las Zonas Francas Permanentes cuyo documento de transporte no esté consignado o endosado a un usuario industrial de bienes o de servicios o usuario comercial.

2.2. Permitir el ingreso de mercancías en libre disposición o con disposición restringida, a los recintos de la Zona Franca sin el cumplimiento de los requisitos previstos en las normas aduaneras.

2.3. Permitir la salida de mercancías al exterior sin el cumplimiento de los requisitos y formalidades establecidos por las normas aduaneras.

2.4. No informar a la autoridad aduanera las inconsistencias encontradas entre los datos consignados en la planilla de envío y la mercancía recibida, o adulteraciones en dicho documento, o sobre el mal estado, o roturas detectados en los empaques, embalajes y precintos aduaneros o cuando la entrega se produzca fuera de los términos previstos en el artículo 113 del presente decreto.

(...)”

Por su parte, en relación a la extemporaneidad en la entrega de la carga el artículo 113 y subsiguientes ibidem, consagran lo siguiente:

“ARTICULO 113. ENTREGA AL DEPÓSITO O A LA ZONA FRANCA. <Artículo derogado, a partir del 1 de agosto de 2019, por el artículo 774 del Decreto 1165 de 2019> <Artículo derogado por el artículo 676 del Decreto 390 de 2016, una vez cumplido lo dispuesto por los artículos 674 y 675> <Artículo modificado por el artículo 1 del Decreto 771 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> De conformidad con lo establecido en el artículo 101 de este decreto, las mercancías deberán ser entregadas por el transportador o los Agentes de Carga Internacional, según corresponda, al depósito habilitado señalado en los documentos de transporte, o al que ellos determinen, si no se indicó el lugar donde serán almacenadas las mercancías, o al usuario operador de la zona franca donde se encuentre ubicado el usuario a cuyo nombre se encuentre consignado o se endose el documento de transporte.

Una vez descargada la mercancía se entregará al depósito o al usuario operador de zona franca, a más tardar dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la presentación del informe de descargue e inconsistencias en el aeropuerto, o dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la presentación del mismo, cuando el descargue se efectúe en puerto. Dentro de los términos previstos en el presente artículo y sin que la mercancía ingrese a depósito, se podrá solicitar y autorizar el régimen de tránsito, cuando este proceda.



Cuando en el transporte marítimo la responsabilidad del transportador termine con el descargue en puerto y el documento de transporte no venga consignado o endosado a un depósito habilitado o usuario de zona franca, según sea el caso, el consignatario, dentro del día hábil siguiente a la presentación del informe de descargue e inconsistencias, podrá asignar el depósito habilitado que recibirá la carga en las instalaciones del puerto. Vencido dicho término sin que se hubiere asignado depósito, el puerto trasladará la carga a un depósito habilitado ubicado en el lugar de arribo, dentro del término establecido en el inciso 2o de este artículo. Si dentro del término establecido en dicho inciso el depósito a quien se asignó la carga no la recibe en las instalaciones del puerto, este deberá, a más tardar al día siguiente, trasladarla a un depósito habilitado ubicado en el lugar de arribo.

Dentro del día hábil siguiente a la presentación del informe de descargue e inconsistencias de la mercancía en el aeropuerto, o dentro de los cuatro (4) días hábiles siguientes a la presentación del informe de descargue e inconsistencias de la mercancía en el puerto, el transportador o el Agente de Carga Internacional o el puerto podrá entregar la mercancía al declarante o importador, en el respectivo aeropuerto o puerto, cuando haya procedido el levante respecto de una Declaración Inicial o Anticipada, o cuando así lo determine la autoridad aduanera en los casos de entregas urgentes. Vencidos estos términos, el importador o declarante solo podrá obtener el levante de la mercancía en el depósito habilitado.

Cuando la mercancía se transporte por vía terrestre, el ingreso de la misma al depósito habilitado o a la zona franca deberá efectuarse por el transportador, dentro del término de la distancia, luego de la entrega de los documentos de viaje a la autoridad aduanera.

PARÁGRAFO 1o. Para efectos del traslado de mercancías a un depósito habilitado o a una zona franca, el transportador o el Agente de Carga Internacional o el puerto, o el depósito habilitado, según el caso, deberá entregar a través de los servicios informáticos electrónicos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, la información requerida para la expedición de la planilla de envío que relacione la mercancía transportada que será objeto de almacenamiento, antes de la salida de la mercancía del lugar de arribo.

PARÁGRAFO 2o. *En el evento en que la carga no pueda ser entregada al depósito habilitado señalado en los documentos de transporte o al determinado por el transportador o agente de carga, por encontrarse suspendida o cancelada su habilitación, o no tener capacidad de almacenamiento o porque la mercancía requiera condiciones especiales de almacenamiento; el transportador, su representante o el agente de carga internacional, o el depósito señalado en el*



documento de transporte, podrá solicitar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales el cambio de depósito habilitado para el almacenamiento.

ARTICULO 114. INGRESO DE MERCANCÍAS A DEPÓSITO O A LA ZONA FRANCA. <Artículo derogado, a partir del 1 de agosto de 2019, por el artículo 774 del Decreto 1165 de 2019> <Artículo derogado por el artículo 676 del Decreto 390 de 2016, una vez cumplido lo dispuesto por los artículos 674 y 675> <Artículo modificado por el artículo 20 del Decreto 2101 de 2008. El nuevo texto es el siguiente:> El depósito o el usuario operador de la zona franca, según corresponda, recibirán del transportador o del Agente de Carga Internacional o del puerto, la planilla de envío, ordenarán el descargue y confrontarán la cantidad, el peso y el estado de los bultos, con lo consignado en dicho documento. Si existiere conformidad registrará la información a través de los servicios informáticos electrónicos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Cuando el depósito habilitado reciba la carga directamente en las instalaciones del puerto, la verificación de la cantidad, el peso y el estado de los bultos, se realizará en las instalaciones del puerto.

Si se presentan inconsistencias entre los datos consignados en la planilla de envío y la carga recibida, o si se detectan posibles adulteraciones en dicho documento, o irregularidades en los empaques, embalajes y precintos aduaneros de la carga que es objeto de entrega, o esta se produce por fuera de los términos previstos en el artículo anterior, el depósito o usuario operador de la zona franca consignará estos datos en la planilla de recepción.

Esta información deberá ser transmitida a la autoridad aduanera a través de los servicios informáticos electrónicos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales."

En concordancia con lo anterior, el artículo 74-1 de la Resolución No. 4240 de 2000 modificado por el artículo 20 de la Resolución 7941 de 2008, establece que, la planilla de recepción que elabore el responsable del depósito o usuario operador de zona franca, según el caso, al momento del ingreso de las mercancías a sus instalaciones, deberá contener como mínimo la siguiente información: – Fecha y hora de recepción. – Número del documento de transporte. – Número de bultos y peso recibido.

En el evento en que se presenten inconsistencias entre los datos consignados en la planilla de envío y la carga recibida, o si se detectan posibles adulteraciones en dicho documento, o irregularidades en los empaques,



embalajes y precintos aduaneros de la carga que es objeto de entrega, o esta se produce por fuera de los términos previstos en el artículo 113 del Decreto 2685 de 1999, o cualquier otra circunstancia que deba ser comunicada a la autoridad aduanera, el depósito o el Usuario Operador de la Zona Franca, consignará estos datos en la planilla de recepción, la cual una vez transmitida a través de los servicios informáticos electrónicos hará las veces de Acta de Inconsistencias.

De lo anterior es dable concluir que las mercancías en el proceso de importación deberán ser entregadas por el transportador o el agente de carga internacional, al depósito habilitado señalado en los documentos de transporte, o al que él determine, o al usuario operador de la zona franca a más tardar dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la presentación del informe de descargue e inconsistencias en el aeropuerto, o dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la presentación del mismo, cuando el descargue se efectúe en puerto; dicho informe de descargue e inconsistencias es suscrito por el transportador o el agente de carga internacional.

Para el respectivo traslado de la mercancía, el transportador o el Agente de carga internacional deberán entregar a través de los servicios informáticos electrónicos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, la información requerida para la expedición de la planilla de envío que relacione la mercancía transportada que será objeto de almacenamiento, antes de la salida de la mercancía del lugar de arribo.

Una vez recibida la mercancía y la planilla de envío por parte del depósito o el usuario operador de la zona franca, se ordena el descargue y confrontación de la cantidad, el peso y el estado de los bultos, con lo consignado en dicho documento. Si existiere conformidad el depósito o el usuario operador de la zona franca registrará la información a través de los servicios informáticos electrónicos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales; por el contrario, si se presentan inconsistencias entre los datos consignados en la planilla de envío y la carga recibida, o si se detectan posibles adulteraciones en dicho documento, o irregularidades en los empaques, embalajes y precintos aduaneros de la carga que es objeto de entrega, o esta se produce



por fuera de los términos previstos en el artículo anterior, el depósito o usuario operador de la zona franca consignará estos datos en la planilla de recepción.

Esta información deberá ser transmitida a la autoridad aduanera a través de los servicios informáticos electrónicos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

5. Caso Concreto

5.1. Hechos relevantes probados.

- Obra en el expediente informe de descargue e inconsistencia No. 12077005462457 suscrito por el transportador NAVENAL LTDA , con fecha de finalización de descargue 28 de febrero de 2012 y mercancía con documento de transporte NYKS918009429¹¹.
- El 13 de marzo de 2012, se suscribió planilla de recepción No.13148012797147 por parte de ZONA FRANCA LA CANDELARIA S.A, respecto de la mercancía identificada con documento de transporte NYKS918009429, en la cual no se consignó ninguna observación¹².
- Mediante requerimiento especial aduanero No. 00162 de del 17 de septiembre de 2014 la División de Gestión de Fiscalización Aduanera, propuso ante la División de Liquidación, sancionar a la sociedad ZONA FRANCA LA CANDELARIA, por el numeral 2.4 del artículo 488 del Decreto 2685 de 1999 toda vez que el informe de descargue e inconsistencias formulario 1207 N° 12077005462457 fue presentado por el transportador el 28 de febrero de 2012 y la planilla de recepción formato 1314 N° 12148012797147 tiene fecha de 13 de marzo de 2012, por lo que advirtió extemporaneidad de cinco (05) días en la entrega a la zona franca, y la

¹¹ 07ContestacionDemandaDIAN.pdf fls. 37- 39

¹² 07ContestaciónDemandaDIAN.pdf fls. 41- 43





ZONA FRANCA DE LA CANDELARIA S.A. USUARIO OPERADOR no informó dicha inconsistencia.¹³

- Por otro lado, se acreditó que la sociedad aseguradora CONFIANZA S.A suscribió póliza de cumplimiento de disposiciones legales No. 02DL004041 con la sociedad ZONA FRANZA LA CANDELARIA S.A, con una vigencia que va desde 31 de diciembre de 2011 hasta el 5 de junio de 2013¹⁴.
- Ahora bien, la sociedad ZONA FRANCA LA CANDELARIA S.A USUARIO OPERADOR, mediante oficio No. 035469 de fecha 10 de octubre de 2014 dio respuesta al requerimiento especial aduanero No. 00162 del 17 de septiembre de 2014; en la que presentó objeciones frente al cargo formulado por la presunta comisión de la infracción contemplada en el numeral 2.4 del artículo 488 del decreto 2685 de 1999, consistente en no haber reportado la extemporaneidad del ingreso de mercancías a la Zona Franca.

Dichas objeciones se concretan en que el Usuario Operador realizó las actividades tendientes a reportar la extemporaneidad del ingreso de las mercancías a la Zona Franca, Ejecución de actividades en relación al Modelo Único de Ingresos, Servicio y Control Automatizado (MUISCA), en la posibilidad de no exigir al Usuario Operador más que aquello que la misma ley pretende y, la aplicación de eliminación de la complejidad y la racionalidad de los tramites¹⁵.

- A su turno, la División de Gestión de Liquidación de la Dirección Seccional de Aduanas de Cartagena, mediante la Resolución No. 01882 del 24 de noviembre de 2014, resolvió imponer sanción por valor de Once Millones Trescientos Treinta y Cuatro Mill pesos colombianos (\$11.334.00.00) al Usuario Operador de la Zona Franca de La Candelaria

¹³ 07ContestacionDemandaDIAN.pdf fls. 61- 73

¹⁴ 07ContestacionDemandaDIAN.pdf fl. 46

¹⁵ 07ContestacionDemandaDIAN.pdf fls. 92- 97





S.A, por haber incurrido en la infracción de que trata el numeral 2.4 del artículo 488 del decreto 2685 de 1999¹⁶.

- Mediante Oficio No. 045541 del 20 de diciembre de 2014, la sociedad ZONA FRANCA LA CANDELARIA S.A, interpone recurso de reconsideración contra la Resolución No. 01882 del 24 de noviembre de 2014 proferida por la División de Gestión de Liquidación de Cartagena, solicitando revocar en todas sus partes la resolución recurrida y a su vez archivar el expediente No. CU 2014201402187¹⁷.
- Mediante Resolución No. 000359 del 3 de marzo de 2015, la División de Gestión Jurídica de la Dirección Seccional de Aduanas de Cartagena resuelve el recurso de reconsideración interpuesto por la sociedad ZONA FRANCA LA CANDELARIA S.A, en el que se resuelve confirmar la Resolución No. 01882 de 24 de noviembre de 2014, ratificando la sanción impuesta¹⁸.
- Obra en el expediente Manual Proceso Importación – Carga V.16- donde se encuentra procedimiento para cabotaje especial con carga consolidada y tabla de relación de roles para el proceso Importación-Carga, en la misma se encuentra el acápite denominado “reportes” donde se relación los que se puede generar para cada procedimiento a través de los servicios informáticos electrónicos, así como los usuarios que pueden consultar dicha información de acuerdo con su usuario, de la siguiente manera¹⁹:

Nombre del reporte	Datos de Salida	Usuario
--------------------	-----------------	---------

¹⁶ 07ContestacionDemandaDIAN.pdf fls. 123 -139

¹⁷ 07ContestacionDemandaDIAN.pdf fls. 141-161

¹⁸ 07ContestacionDemandaDIAN.pdf fls. 203- 211

¹⁹ 14RespuestaDIAN.pdf fl. 111





<p>Consulta de documentos</p>	<p>Nro. de manifiesto Estado del manifiesto Documento de transporte Formato 1166 Estado Tipo de documento Fecha Nro. de viaje Nro. de matrícula Peso Bultos Disposición de la carga Consignatario Depósito Transportador Fecha aviso de llegada Fecha finalización descargue <u>Fecha informe descargue inconsistencias</u></p>	<p>Transportador de carga Agente de carga internacional Intermediario trafico postal Depósito</p>
-------------------------------	--	---

5.2 Del análisis crítico de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial.

En el presente asunto, pretende la parte demandante la nulidad de la Resolución No. 1882 del 24 de noviembre del 2014 expedida por la División de Gestión de Liquidación de la Dirección Seccional de Aduanas de Cartagena, por medio del cual se impone sanción a la sociedad Zona Franca La Candelaria S.A. Usuario Operador por haber incurrido en la infracción de que trata el numeral 2.4 del artículo 488 del decreto 2685 de 1999, y su confirmatoria, la Resolución No. 359 del 5 de marzo de 2015, por medio del cual se resuelve el recurso de reconsideración, expedida por la División de Gestión Jurídica de la Dirección Seccional de Aduanas de Cartagena; y en consecuencia se ordene el archivo de la sanción impuesta dentro del expediente CU 2014 2014 02187.

El A quo en primera instancia negó las pretensiones de la demanda al considerar que, de las pruebas aportadas y de las normas invocadas, se evidenció la existencia de una obligación implícita a la infracción administrativa por la cual fue sancionado el Usuario Operador de la Zona Franca, por no reportar en la planilla de recepción ni a través de otro medio,



la extemporaneidad en la entrega de la carga amparada bajo el documento de transporte NYKS918009429 y registrada en el informe de descargue e inconsistencias No. 12077005462457 del 28 de febrero de 2012.

Frente a la presunta imposibilidad para verificar la extemporaneidad en la entrega de la mercancía por parte del Usuario Operador de la Zona Franca, indicó que, dentro del manual del proceso de importación- Carga V.16 de mayo de 2016- que aportó la entidad accionada, se relaciona en el sistema informático aduanero MUISCA, un acápite relacionado como “reportes”, del cual tanto los depósitos como los usuarios operadores tienen la posibilidad de consultar la fecha del informe de descargue e inconsistencia, permitiendo calcular el término en el que el transportador debe entregar la mercancía, teniendo entonces a su disposición información necesaria para hacer el respectivo reporte por extemporaneidad.

Por su parte, la accionante presentó recurso de apelación indicando en síntesis, que el hecho de que el Usuario Operador “pueda” acceder al dato del informe de descargue e inconsistencias, no conlleva a determinar que dicha posibilidad configura una obligación de carácter legal, pues consideran que la misma es una disposición facultativa que no está descrita en el manual de procesos del sistema informático aduanero; además, aduce que, la obligación de reportar las inconsistencias al momento de recibir las mercancías deben ser verificadas en dos extremos: i) la mercancía físicamente recibida y ii) la planilla de envío; pero, en ninguno de estas dos premisas están al alcance del usuario operador para determinar si fue ingresada dentro del término y consecuentemente reportar las extemporaneidades.

Por otro lado, la parte accionada también presentó recurso de apelación aduciendo para tal efecto que se revoque el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia y en consecuencia se condene en costas a la parte actora toda vez que a su juicio, la parte que es vencida en el proceso tiene el deber de responder por las costas generadas en el mismo cuando el operador judicial así lo verifique y se determine su utilidad, por lo que aporta los costos en los que se incurrió para allegar los soportes de contestación del presente expediente administrativo.



En este contexto, procede la Sala a resolver el problema jurídico planteado, teniendo en cuenta el marco normativo y jurisprudencial expuesto, así como los hechos probados y los objetos de la apelación impetrada por ambas partes.

En primer lugar, precisa esta Corporación ab initio, que confirmará la sentencia impugnada teniendo en cuenta los argumentos que se exponen a continuación.

En el sub examine, se encuentra acreditado que la sociedad NAVENAL LTDA, presentó INFORME DE DESCARGUE E INCONSISTENCIAS No. 12077005462457 en calidad transportador de la mercancía con documento de transporte NYKS918009429 y manifiesto carga oficial No. 116575003042083 con fecha de finalización de descargue de fecha 28 de febrero de 2012.²⁰

La mercancía fue recibida por la ZONA FRANCA LA CANDELARIA S.A quien suscribió PLANILLA DE RECEPCIÓN No.13148012797147 el 13 de marzo de 2012 en la cual no se consignó ninguna observación²¹.

Posteriormente, mediante requerimiento especial aduanero No. 00162 del 17 de septiembre de 2014, la División de Gestión de Fiscalización Aduanera, propuso ante la División de Liquidación, sancionar a la sociedad ZONA FRANCA LA CANDELARIA, por el numeral 2.4 del artículo 488 del Decreto 2685 de 1999 toda vez que el informe de descargue e inconsistencias formulario 1207 N° 12077005462457 fue presentado por el transportador el 28 de febrero de 2012 y la planilla de recepción formato 1314 N° 12148012797147 tiene fecha de 13 de marzo de 2012, por lo que advirtió extemporaneidad de cinco (05) días en la entrega a la zona franca, y la ZONA FRANCA DE LA CANDELARIA S.A. USUARIO OPERADOR no informó dicha inconsistencia.²²

²⁰ 07ContestacionDemandaDIAN.pdf fls. 37- 39

²¹ 07ContestaciónDemandaDIAN.pdf fls. 41- 43

²² 07ContestacionDemandaDIAN.pdf fls. 61- 73





En virtud de lo anterior, la sociedad ZONA FRANCA LA CANDELARIA S.A USUARIO OPERADOR, mediante Oficio No. 035469 de fecha 10 de octubre de 2014 dio respuesta al requerimiento especial aduanero No. 00162 del 17 de septiembre de 2014; en la que presentó objeciones frente al cargo formulado por la presunta comisión de la infracción contemplada en el numeral 2.4 del artículo 488 del decreto 2685 de 1999, consistente en no haber reportado la extemporaneidad del ingreso de mercancías a la Zona Franca.²³

A su turno, la División de Gestión de Liquidación de la Dirección Seccional de Aduanas de Cartagena, mediante la Resolución No. 01882 del 24 de noviembre de 2014, resolvió imponer sanción por valor de Once Millones Trescientos Treinta y Cuatro Mill pesos colombianos (\$11.334.00.00) al Usuario Operador de la Zona Franca de La Candelaria S.A, por haber incurrido en la infracción de que trata el numeral 2.4 del artículo 488 del decreto 2685 de 1999²⁴.

La sociedad ZONA FRANCA LA CANDELARIA S.A, interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución No. 01882 del 24 de noviembre de 2014²⁵; el cual fue resuelto mediante Resolución No. 000359 del 3 de marzo de 2015, por la División de Gestión Jurídica de la Dirección Seccional de Aduanas de Cartagena ratificando la sanción impuesta²⁶.

En primer lugar, precisa la Sala que de conformidad con el artículo 393-1 del Estatuto Aduanero, el usuario operador es la persona jurídica autorizada para dirigir, administrar, supervisar, promocionar y desarrollar una o varias Zonas Francas, así como para calificar a los usuarios que se instalen en estas.

A su turno, entre las obligaciones y responsabilidades de los usuarios de las zonas francas, el literal f) del artículo 409 del Estatuto, establece que es obligación de los usuarios operadores de las Zonas Francas Permanentes: *“f) Elaborar, informar y remitir a la autoridad aduanera el acta de inconsistencias encontradas entre*

²³ 07ContestacionDemandaDIAN.pdf fls. 92- 97

²⁴ 07ContestacionDemandaDIAN.pdf fls. 123 -139

²⁵ 07ContestacionDemandaDIAN.pdf fls. 141-161

²⁶ 07ContestacionDemandaDIAN.pdf fls. 203- 211





los datos consignados en la planilla de envío y la mercancía recibida, o adulteraciones en dicho documento, o sobre el mal estado o roturas detectados en los empaques, embalajes y precintos aduaneros o cuando la entrega se produzca fuera de los términos previstos en el artículo 113 del presente decreto;"

El incumplimiento de tal obligación fue consagrado como una infracción aduanera consagrada en el numeral 2.4 del artículo 488 ibidem en los siguientes términos: *"2.4. No informar a la autoridad aduanera las inconsistencias encontradas entre los datos consignados en la planilla de envío y la mercancía recibida, o adulteraciones en dicho documento, o sobre el mal estado, o roturas detectados en los empaques, embalajes y precintos aduaneros o cuando la entrega se produzca fuera de los términos previstos en el artículo 113 del presente decreto."*

Al respecto, estima la Sala que teniendo en cuenta el material probatorio aportado al sub examine, lo que da lugar al incumplimiento de la obligación aduanera por parte de la accionada es haber omitido reportar la extemporaneidad de la entrega de la mercancía amparada bajo el documento de transporte NYKS918009429 y registrada en el informe de descargue e inconsistencias No. 12077005462457 de 28 de febrero de 2012 por parte del transportador, toda vez que se acreditó que el transportador NAVENAL LTDA superó el término de cinco (05) días con los que contaba para trasladar la mercancía al depósito o a la zona franca, por lo que se incurrió en la infracción consagrada en el numeral 2.4 del artículo 488 ibidem.

En efecto, tal como se indicó en el marco normativo y jurisprudencial, la mercancía descargada en puerto o aeropuerto queda bajo responsabilidad del transportador o del agente de carga, internacional, según sea el caso, hasta su entrega al depósito habilitado, al declarante, al importador o al usuario operador de la zona franca, de conformidad con el artículo 101 del Estatuto Aduanero; en ese orden, el artículo 113 consagra que el transportador dispone de dos (2) días hábiles siguientes a la presentación del informe de descargue e inconsistencias en el aeropuerto, o dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la presentación del mismo, cuando el descargue se

efectúe en puerto para entregar la mercancía al depósito o al usuario operador de zona franca; asimismo que deberá entregar a través de los servicios informáticos electrónicos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, la información requerida para la expedición de la planilla de envío que relacione la mercancía transportada que será objeto de almacenamiento, antes de la salida de la mercancía del lugar de arribo.

De conformidad con el artículo 74 de la Resolución No. 4240 de 2000 la planilla de envío debe contener: – Identificación del depósito o zona franca a la cual va dirigida la mercancía. – Identificación del transportador nacional y del vehículo que realiza el traslado de la mercancía. – Número y fecha de los documentos de transporte. – Peso. – Número de bultos, y – Cuando se trate de contenedores en los que se traslade la carga, se deberá informar su identificación.

Una vez recibida la mercancía con la correspondiente planilla de envío, el depósito o el usuario operador de la zona franca procederá a verificar la mercancía cotejando la cantidad, pesos y estado de la misma con lo consignado en la planilla de envío; si esta se produce por fuera de los términos previstos en el artículo 113, el depósito o usuario operador de la zona franca consignará estos datos en la planilla de recepción y deberá ser reportada a la autoridad aduanera a través de los servicios informáticos electrónicos.

Ahora bien, para la verificación de la fecha del informe de descargue e inconsistencias, es dable acotar que dicha información no se requería antes de la expedición del Decreto 2101 del 2008 mediante el cual se modificó parcialmente y adicionó el Decreto 2685 de 1999, para contabilizar el término del traslado de la mercancía al depósito o al Usuario Operador de la zona Franca, toda vez que se contabilizaba desde la fecha de descargue; sin embargo, con la entrada en vigencia del decreto en mención el 1º de mayo de 2009, el término se contabiliza desde la fecha del informe de descargue e inconsistencias.

En ese orden, del Manual Proceso Importación - Carga V 1.6 del Modelo Único de Ingresos, Servicio y Control Automatizado- MUISCA implementado por la



autoridad aduanera para los tramites que se adelantan ante la entidad; se puede advertir que si bien en la planilla de envió no se indica la fecha del informe de descargue e inconsistencia, lo cierto es que, tal como lo certificó la accionada, en el Servicio Informático Electrónico Importación Carga permite a los intervinientes en el proceso de importación acceder a dicha información efectuando consultas por “asunto” en el cual se pueden verificar los documentos que reflejan la trazabilidad de la mercancía.

Asimismo, del Manual Proceso Importación – Carga V.16-²⁷ se advierte que los usuarios: Transportador de carga, Agente de carga internacional, Intermediario tráfico postal y Depósito, pueden consultar documentos en el acápite denominado “reportes” donde se relacionan los documentos que se pueden generar en cada procedimiento a través de los servicios informáticos electrónicos y entre los cuales se advierte la fecha informe de descargue e inconsistencias, de tal manera que de cada interviniente en el proceso de importación tiene acceso a todos los documentos expedidos en el trámite.

En virtud de lo anterior, no son de recibo los argumentos señalados por la parte accionante cuando afirma que no pudo verificar la fecha del informe de descargue e inconsistencias toda vez que se reitera, esta información si puede ser consultada en el sistema MUISCA; aunado a lo anterior, concluye esta Corporación que la verificación del informe de descargue e inconsistencias resulta implícitamente una obligación por parte de los Usuarios Operadores de Zona Franca, toda vez que a estos sujetos les corresponde reportar cualquier extemporaneidad en la entrega de la mercancía por parte del transportador en la planilla de recepción, y ello solo es posible con la verificación de la fecha del informe de descargue e inconsistencias, pues a partir de dicho documento se contabiliza el término para que los transportadores pongan a disposición del depositación o el Usuario operador de Zona Franca la Mercancía y determinar si efectuaron dicho traslado dentro de los términos legales.

Máxime cuando es claro que, no informar que la entrega de la mercancía se produjo por fuera de los términos contemplados en el artículo 113 del Estatuto

²⁷ 14RespuestaDIAN.pdf fl. 111



Aduanero constituye una infracción aduanera expresamente consagrada en el numeral 2.4 del artículo 488 ibidem.

Por lo expuesto, la Sala confirmará la sentencia impugnada en este aspecto.

Por otro lado, la parte accionada presentó recurso de apelación frente a la negativa del A quo de condenar en costas a la parte actora al considerar que la parte que es vencida en el proceso tiene el deber de responder por las costas generadas en el mismo cuando el operador judicial así lo verifique y se determine su utilidad.

Al respecto, precisa la Sala que las costas procesales son aquella erogación económica que debe asumir la parte que resulte vencida en un proceso judicial, que se compone de las i) expensas y las ii) agencias en derecho.

A su turno, el criterio acogido para la imposición de la condena en costas a partir de la vigencia de la Ley 1437 de 2011, es el **objetivo-valorativo**, por lo que no se debe evaluar la conducta de las partes (temeridad o mala fe), sino aspectos objetivos respecto de la causación de las mismas, esto es, que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación, tal como lo prevé el Código General del Proceso, en su artículo 365.

En este orden, el A quo debió aplicar el criterio objetivo-valorativo, y verificar si se causaron las costas en el proceso, por lo que su decisión de abstenerse de condenar en costas en virtud del criterio subjetivo no se ajusta a los criterios legales y jurisprudenciales citados en precedencia, en efecto se reitera, bajo el criterio objetivo no se debe evaluar la conducta procesal de las partes como temerarias o de mala fe, si no que estas son los gastos que incurre las partes en el trámite del proceso ordinarios, que la parte vencida debe asumir.

Ahora bien, el artículo 188 del CPACA fue adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021 en los siguientes términos:

ARTÍCULO 188. CONDENA EN COSTAS. *Salvo en los procesos en que se ventile un interés*



público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.

*<Inciso adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> **En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal.***

Con base en lo anterior, sería del caso proceder a la condena en costas de la parte vencida, esto es, a la parte demandante, no obstante, se encuentra demostrado que, al momento de la presentación de la demanda, la parte demandante se respaldó en fundamentos legales y jurisprudenciales, por lo que esta Corporación confirmará la sentencia impugnada en el sentido de no condenar en costas a la parte actora, en virtud de los principios de razonabilidad y proporcionalidad; por las razones expuestas en esta providencia.

Así las cosas, sin más elucubraciones, la Sala confirmará en todo lo demás la sentencia de fecha seis (06) de julio de dos mil veinte (2020), proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

6. Condena en Costas.

Precisa la Sala que, conforme al numeral 5 del artículo 365 del Código General del Proceso, se abstendrá de condenar en costas, como quiera que no prosperaron los recursos de apelación instaurados por las partes.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

VI. FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de fecha seis (06) de julio de dos mil veinte (2020), proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia



SEGUNDO: NO CONDENAR en costas.

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, **DEVOLVER** el expediente al juzgado de origen, previas las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LOS MAGISTRADOS

LUÍS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ

JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL

OSCAR IVÁN CASTAÑEDA DAZA

Ausente con permiso