



**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá D.C., dieciséis (16) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

Expediente: 11001-33-34-002-2018-00304-00
Demandante: Agencia de Aduanas Agecoldex S.A. Nivel I
Demandado: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN
Tema: Caducidad de la Facultad Sancionatoria
Principio de Favorabilidad en Sanción Aduanera

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Procede, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, a dictar sentencia de primera instancia, dentro de la demanda que, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, instauró la Agencia de Aduanas Agecoldex S.A. Nivel I en contra de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

“PRIMERA. - Que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- 1. Resolución No. 1-03-241-201-640-01-2085 del 15 de Noviembre de 2017 proferida por la División de Gestión de Liquidación de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá, y por medio de la cual se impone a la sociedad AGENCIA DE ADUANAS AGECOLDEX S.A. NIVEL 1, identificada con NIT. 800.254.610-5, sanción de multa que asciende a la suma de TRECE MILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y CONCO MIL PESOS M/CTE (\$13.365.000) correspondiente al veinte por ciento (20%) del mayor valor a pagar incluida la sanción, de acuerdo a los valores establecidos en dicha liquidación oficial, infracción señalada en el numeral 2.6 del artículo 485 del Decreto 2685 de 1999 modificado por el artículo 39 del Decreto 1232 de 2001 y adicionado por el artículo 6º del Decreto 2883 de 2008, y que conlleva que se declarase en dicho monto (\$13.365.000) la efectividad proporcional de la Póliza de seguro de cumplimiento de Disposiciones Legales No. 03 DL 005317 Certificado 03 DL009438 del 10 de junio de 2016 y Certificado NO. 03 DL009461 del 21 de junio de 2016 expedida por COMPAÑÍA*

ASEGURADORA DE FINANZAS S.A. CONFIANZA con NIT 860.070.74-9.

2. *Resolución No. 001351 del 14 de Febrero de 2018, acto corregido mediante Auto No. 000207 del 9 de Marzo de 2018, siendo ambos actos administrativos proferidos por la Subdirección de Gestión de Recursos Jurídicos de la Dirección de Gestión Jurídica de la U.A.E. DIAN. Con la Resolución No. 001351 del 14 de Febrero de 2018 se resuelve recurso de reconsideración presentando por la sociedad AGENCIA DE ADUANAS AGECOLDEX S.A. NIVEL 1, identificada con NIT 800.254.610-5, y se confirma la Resolución No. 1-03-241-201-640-01-1840 del 10 de Octubre de 2017 proferida por la División de Gestión de Liquidación de la Dirección Seccional de Aduana de Bogotá.*

SEGUNDA. - *Que en adición a la nulidad de los actos administrativos atrás enunciados, se decrete como restablecimiento del derecho:*

1. *Que la sociedad AGENCIA DE ADUANAS AGECOLDEX S.A. NIVEL 1, identificada con Nit. 800.254.610-5, no está obligada a pagar la suma de TRECE MILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y CINCO MIL PESOS M/CTE (\$13.365.000) valor de la sanción impuesta a la sociedad indicada de parte de la DIAN en los actos demandados.*
2. *Que en el evento que la U.A.E. DIAN haya forzado coactivamente al pago de la suma señalada anteriormente, se le condene a devolverla debidamente indexada teniendo en cuenta el índice de precios al consumidor desde la fecha de pago y hasta su devolución.*

TERCERA. – *Que se condene a la Entidad demandada a pagar las costas del proceso.*

CUARTA. – *Que se me declare como apoderada de la actora.*

QUINTA. – *Prevenir a la demandada para que dé estricto cumplimiento a la Sentencia conforme lo dispone el Art. 189 y s.s. de la Ley 1437 de 2011.”*

2. Hechos relevantes de la demanda

La Agencia de Aduanas Agecoldex S.A. Nivel 1 manifestó que actuó como Agente de Aduanas para la sociedad Novartis de Colombia S.A., quien importó mercancías que fueron amparadas en las declaraciones de importación con autoadhesivos Nos. 0116505193342-8 de 3 de septiembre de 2014, 0723731182688-9 de 21 de octubre de 2014 y 2323105235398-1 de 28 de noviembre de 2014.

Informó, que, el 25 de agosto de 2017, la División de Gestión de Fiscalización de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá profirió el Requerimiento Especial Aduanero No. 01-03-238-419-435-80004136, el que fue notificado por correo electrónico el 29 de agosto de 2017, en donde propuso entre otros,

sancionar a la Agencia de Aduanas Agecoldex S.A. Nivel 1, de conformidad a la infracción establecida en el numeral 2.6 del artículo 485 del Decreto 2685 de 1999 y sus modificaciones, al considerar que hizo incurrir a su mandante (Novartis de Colombia S.A.), en infracciones administrativas aduaneras.

Señaló, que, el 15 de noviembre de 2017, la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá, profirió la Resolución No. 1-03-241-201-640-01-2085 en el sentido de imponer a la Agencia de Aduanas Agecoldex S.A. Nivel 1, sanción de multa que ascendió a la suma de \$13.365.000.

Indicó, que la anterior resolución le fue notificada mediante correo el 20 de noviembre de 2017.

Afirmó haber presentado, el 24 de noviembre de 2017, recurso de reconsideración contra la Resolución No. 1-03-241-201-640-01-2085 de 15 de noviembre de 2017.

Refirió que, a través de la Resolución No. 001351 de 14 de febrero de 2018, la Subdirección de Gestión de Recursos Jurídicos de la Dirección de Gestión Jurídica de la UAE – Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, desató el recurso de reconsideración y fue confirmada la Resolución primigenia. Habiéndose notificado el acto administrativo el 16 de febrero de 2018 y cobrado ejecutoria el 7 de marzo de 2018.

Igualmente, informó haber presentado aclaración o corrección de la Resolución No. 001351 de 14 de febrero de 2018 y que, mediante Auto No. 000207 del 9 de marzo de 2018 fueron corregidos los valores descritos en la página 1 de la Resolución No. 001351.

3. Cargos

Sostuvo que, el proceso aduanero adelantado por la UAE - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales se llevó a cabo teniendo en cuenta la norma procesal aduanera señalada en el Decreto 390 de 2016.

Manifestó que, de conformidad con lo establecido en el artículo 522 del Decreto 390 de 2016 por regla general, el tiempo con el cual cuenta la UAE - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales a fin de imponer y notificar una sanción aduanera es de 3 años a partir de la ocurrencia de la comisión del hecho o de la omisión constitutiva de infracción administrativa.

Indicó, que cuando la UAE - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales no tiene manera de saber cuál es la fecha en la que ocurrió el hecho u omisión, debe tomar como fecha de inicio de conteo del término de caducidad aquella en la cual tuvo conocimiento y que, en el presente caso no le es dable a la demandada aducir esta situación, toda vez que las declaraciones aduaneras de

importación que conllevaron a la imposición de la multa cuentan con fecha determinable.

Afirmó, que en el presente asunto no hubo una infracción continuada y, que, además, no puede aplicarse al momento de contar la caducidad de la facultad sancionatoria ninguna de las excepciones previstas en el artículo 522 del Decreto 390 de 2016.

Señaló, que la UAE - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales erró al contar el término de caducidad a partir de la fecha en que presuntamente tuvo conocimiento del hecho generador y no a partir de la fecha de presentación de la declaración de importación.

Advirtió, que la imposición de sanción se deriva de declaraciones de importación en las cuales la Agencia de Aduanas Agecoldex S.A. actuó como mandataria y que éstas tienen fecha de presentación y aceptación determinable (Autoadhesivos Nos. (i) 01165051933428 de 03/09/2014, (ii) 07237311826889 de 21/10/2014 y, (iii) 23231052353981 de 28/11/2014).

Refirió, que al haberse considerado que la Agencia de Aduanas Agecoldex S.A. hizo incurrir a su mandante en errores, la conducta alegada por la demandada no fue generada o desarrollada como consecuencia de la expedición de la liquidación oficial, sino cuando se presentaron las declaraciones de importación.

Alegó, que la UAE - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales debió abstenerse de iniciar la investigación aduanera al haber operado la caducidad de la acción administrativa sancionatoria.

Señaló, que al presentar recurso de reconsideración alegó la vulneración del principio de favorabilidad, empero que la demandada al resolver dicho recurso no se pronunció de fondo respecto del mismo.

Así mismo, puso de presente que el principio de favorabilidad se sustentaba sobre la premisa según la cual, la nueva norma, esto es, el Decreto 390 de 2016 no preveía infracción igual o similar por la que fue sancionada: numeral 2.6 del artículo 485 del Decreto 2685 de 1999; de esa manera por ser más favorable dicho decreto, debía aplicarse entendiéndose que la conducta inicialmente sancionada ya no era objeto de reproche acorde al Decreto 390 de 2016.

Finalmente, refirió que el numeral 2.6 del artículo 485 del Estatuto Aduanero fue derogado tácitamente el 1º de diciembre de 2016, por cuanto contraria el Decreto 390 de 2016, al no contar este con ninguna infracción igual a la primera.

4. Contestación de la demanda

La UAE Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales consideró que los actos administrativos acusados se ajustan a los presupuestos constitucionales y

legales que rigen la materia, por lo tanto, se opuso a las pretensiones de la demanda.

Para sustentar lo anterior, indicó que el término de caducidad de la acción administrativa sancionatoria debe ser contado a partir de la presentación de la última declaración de importación, al haberse presentado una infracción continuada.

En tal sentido, dijo que, teniendo en cuenta que la presentación de la última declaración de importación fue el 28 de noviembre de 2014 y que la Resolución No. 1-03-241-201-640-01-2085 fue proferida el 15 de noviembre de 2017 y notificada el 18 del mismo mes y año, no habría ocurrido la caducidad de la acción administrativa.

Agregó que, en el proceso adelantado en contra de la actora quedó plenamente establecida la ocurrencia de la infracción administrativa aduanera en los términos del numeral 2.6 del artículo 485 del Decreto 2685 de 1999.

De otra parte, manifestó que, si bien el artículo 520 del Decreto 2685 de 1999 supedita la aplicación del principio de favorabilidad, únicamente, a la expedición de una norma posterior que le sea más favorable, también es cierto, razonó, que la aplicación de dicho principio debe sujetarse a aspectos como son los condicionamientos propios de esa norma posterior.

Finalmente, indicó que, la negativa de dar aplicación al principio de favorabilidad se sustentó en el hecho según el cual la norma nueva no se encontraba vigente, dada que su aplicación debía ser escalonada.

4. Actividad procesal

El 4 de septiembre de 2018, el Juzgado admitió la demanda y se ordenaron las notificaciones de rigor¹.

El 13 de agosto de 2018, la UAE – Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales contestó la demanda².

El 10 de octubre de 2023, luego de haberse decidido un conflicto de competencias suscitado entre el Juzgado 42 Administrativo del Circuito de Bogotá y este Despacho, fue anunciada a las partes la expedición de sentencia anticipada. En tal sentido, se procedió a fijar el litigio y se incorporaron como pruebas los documentos aportados por la demandante y los antecedentes administrativos allegados por la accionada³.

¹ Expediente digital, C 5 ExpedienteRemitidoRtaReq, 18-ExpedienteDigital1.pdf, folio 639.

² Expediente digital, C 5 ExpedienteRemitidoRtaReq, 18-ExpedienteDigital1.pdf, folio 663 a 671.

³ Expediente digital, C 1 Principal, 16Auto2018-304.

El 31 de octubre de 2023, se corrió traslado a las partes por el término de diez días para presentar los respectivos alegatos de conclusión⁴.

5. Alegatos de conclusión

A través del correo electrónico dispuesto para tal fin, las partes presentaron sus correspondientes alegatos de conclusión, ratificándose en sus argumentos previamente expuestos.

II. CONSIDERACIONES

Agotados los trámites propios del proceso, sin que exista causal de nulidad que invalide lo actuado hasta la fecha, se procederá a dictar sentencia dentro de la demanda promovida por la Agencia de Aduanas Agecoldex S.A. Nivel I en contra de la UAE – Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN.

Con ese fin, el Despacho seguirá el siguiente derrotero: (i) problemas jurídicos planteados; ii) caso concreto; iii) conclusión; y iv) condena en costas.

1. Problemas jurídicos

Tal y como fue establecido en providencia de 10 de octubre de 2023, las cuestiones a resolver en el asunto de la referencia, se concretan en las siguientes:

¿Profirió, la entidad demandada, las resoluciones atacadas cuando había operado el fenómeno de caducidad de la facultad sancionatoria, toda vez que, si se tiene en cuenta que la norma procesal aplicada por la actora fue el Decreto 390 de 2016, la actora contaba con 3 años, para imponer la sanción y notificar el acto; y dicho plazo se habría vencido, tanto: (i) si se computa el término desde la fecha de la presentación y aceptación de las declaraciones de importación, como (ii) desde la fecha de levante de la mercancía?

¿Expidió, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, los actos administrativos demandados con vulneración del principio de favorabilidad, dado que, el Decreto 390 de 2016 no contempla infracción aduanera, ni tampoco sanción de multa o cancelación del levante por la conducta imputada a la sociedad demandante, siendo esa norma más favorable que el Decreto 2685 de 1999, por tanto, no se le debió sancionar, menos, imponerle una multa?

⁴ Expediente digital, C 1 Principal, 23Auto2018-304.

2. Caso concreto

2.1. ¿Profirió, la entidad demandada, las resoluciones atacadas cuando había operado el fenómeno de caducidad de la facultad sancionatoria, toda vez que, si se tiene en cuenta que la norma procesal aplicada por la actora fue el Decreto 390 de 2016, la actora contaba con 3 años, para imponer la sanción y notificar el acto; y dicho plazo se habría vencido, tanto: (i) si se computa el término desde la fecha de la presentación y aceptación de las declaraciones de importación, como (ii) desde la fecha de levante de la mercancía?

Como sustento de sus pretensiones, la parte acora indicó que en el año 1999 fue expedido el Decreto 2685 el cual tuvo diferentes adiciones y modificaciones y que, posteriormente, en el año 2016 fue proferido el Decreto 390 que establece la regulación aduanera y la actualiza en los estándares internacionales.

Señaló, que tanto el proceso aduanero como los actos administrativos objeto de control judicial, tuvieron en cuenta lo establecido en el Decreto 390 de 2016.

Manifestó, que el artículo 522 del Decreto 390 de 2016, dispone lo relativo a la caducidad de la acción administrativa sancionatoria, debiendo por tanto la UAE – Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales aplicar la regla general contenida en dicho precepto normativo, esto es, imponer la sanción y notificarla dentro de los 3 años siguientes contados a partir de la fecha de presentación y aceptación de las declaraciones de importación y, en gracia de discusión, desde la fecha de levante de la mercancía.

Sostuvo, que en el caso bajo estudio no se pueden aplicar las excepciones que establece el artículo 522 del Decreto 390 de 2016, toda vez que la imposición de la sanción se deriva de declaraciones de importación las cuales tienen fecha de presentación y aceptación determinable.

Informó, que la infracción por la cual fue sancionada la demandante fue la contemplada en el numeral 2.6 del artículo 485 del Decreto 2685 de 1999, al considerar la UAE – Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales que Agecoldex hizo incurrir a Novaris de Colombia S.A., en error.

Por lo anterior, dijo que la conducta alegada por la demandada no fue generada o desarrollada como consecuencia de la liquidación oficial sino cuando se presentaron las declaraciones de importación, habiendo por tanto operado el fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria.

Por su parte la UAE – Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en el escrito contentivo de contestación de demanda manifestó que el término de caducidad de la acción administrativa sancionatoria debía ser contado a partir de la presentación de la última declaración de importación, al haberse presentado una infracción continuada por parte de la aquí demandante.

No obstante, en su escrito de alegatos afirmó que no operó la caducidad en el presente asunto, puesto que este fenómeno debe someterse a las condiciones previstas para la firmeza de las declaraciones de importación.

Ahora bien, debe destacar el Despacho que, respecto de la facultad sancionatoria, la Corte Constitucional ha señalado la necesidad de que exista un término para el ejercicio de ésta como garantía de los principios constitucionales de seguridad jurídica y prevalencia del interés general. Al respecto, manifestó:

*“La obligación de adelantar las investigaciones sin dilaciones injustificadas, como parte del debido proceso, se aplica a toda clase de actuaciones, por lo que la justicia impartida con prontitud y eficacia no sólo debe operar en los procesos penales -criminales-, sino en los de todo orden, administrativos, contravencionales, disciplinarios, policivos, etc., de forma tal que la potestad sancionatoria no quede indefinidamente abierta, y su limitación en el tiempo con el señalamiento de un plazo de caducidad para la misma, constituye una garantía para la efectividad de los principios constitucionales de seguridad jurídica y prevalencia del interés general, además de cumplir con el cometido de evitar la paralización del proceso administrativo y, por ende, garantizar la eficiencia de la administración”.*⁵

Así las cosas, conviene indicar que el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 establece sobre la caducidad de la facultad sancionatoria que:

*“**Salvo lo dispuesto en leyes especiales**, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado...”* (Negrilla fuera de texto)

Conforme lo anterior, es dable inferir que la norma insta la posibilidad de que una norma de naturaleza especial, disponga lo contrario a lo en ella previsto.

De esa manera, en el caso concreto, se debe acudir a lo previsto en el artículo 522 del Decreto 390 de 2016 *“Por el cual se establece la regulación aduanera”* aplicable para el momento de los hechos de la presente demanda, que indica:

“La facultad que tiene la autoridad aduanera para imponer sanciones caduca en el término de tres (3) años contados a partir de la comisión del hecho o de la omisión constitutiva de infracción administrativa aduanera, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-401 de 2010, M.P. Gabriel Mendoza Martelo.

ser decididos dentro del término que para ello prevé el presente decreto.

Cuando no fuere posible determinar la fecha de ocurrencia del hecho o de su omisión, se tomará como tal la fecha en que las autoridades aduaneras hubieren tenido conocimiento del mismo. Cuando se trate de hechos de ejecución sucesiva o permanente, el término de caducidad se contará a partir de la ocurrencia del último hecho u omisión.

En el evento previsto por el numeral 2 del artículo 526 del presente decreto, el término de caducidad se contará a partir de la ejecutoria de la sentencia condenatoria.

Lo dispuesto en el presente artículo no aplica a las infracciones cuya sanción se impone dentro de una liquidación oficial; en tales eventos, la caducidad se someterá a los términos y condiciones previstos para la firmeza de la declaración.” (Destaca, el Despacho)

En ese escenario normativo, debe examinarse si la facultad sancionatoria asignada a la UAE – Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales se ejerció de manera inoportuna, como lo aseguró el censor, para cuya finalidad deben tenerse en cuenta los siguientes hechos probados:

- La empresa Novartis de Colombia S.A. importó antibióticos al territorio aduanero nacional, amparados en las declaraciones de importación identificadas con adhesivos Nos. 01165051933428 de 3 de septiembre de 2014, 07237311826889 de 21 de octubre de 2014 y 23231052353981 de 28 de noviembre de 2014, presentadas por el declarante autorizado, Agencia de Aduanas Agecoldex S.A. Nivel 1.
- El 22 de abril de 2016, el Subdirector de Gestión de Fiscalización Aduanera solicitó a Novartis de Colombia S.A. información sobre la importación de dicho antibióticos⁶.
- El 27 de diciembre de 2016, el Subdirector de Gestión de Fiscalización Aduanera remitió a la División de Gestión de Fiscalización documentos correspondientes al programa “Control a la Clasificación arancelaria de mercancías en la partida 29.41 Antibióticos Código CA”, dentro de los cuales se encontraban las declaraciones de importación inicial con autoadhesivos Nos. 01165051933428 de 3 de septiembre de 2014, 07237311826889 de 21 de octubre de 2014 y 23231052353981 de 28 de noviembre de 2014⁷.
- El 5 de julio de 2017, fue proferido el “Apoyo Técnico No. 1-03-201-245-076 A”, en el que se concluyó que el producto importado por la empresa

⁶ Expediente digital, C3 Antecedentes Parte Uno, folios 24 a 34.

⁷ Expediente digital, C3 Antecedentes Parte Uno, folios 9 a 182.

Novartis de Colombia S.A. debía declararse por la Subpartida Arancelaria 30003.20.00.00 y no por la 2941.90.90.00⁸.

- El 9 de agosto de 2017, a través de Auto No. 134-2293, se ordenó abrir el expediente No. RA-2014-2017-2293 a nombre de Novartis de Colombia S.A. para establecer la **liquidación oficial** de los tributos correspondientes e imponer las sanciones de ley⁹.
- El **25 de agosto de 2017**, la División de Gestión de Fiscalización de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá, expidió el Requerimiento Especial Aduanero No. 01-03-238-419-435-8-0004136, donde, entre otros, propuso sancionar a Agecoldex S.A., en su calidad de declarante autorizado, de conformidad con la infracción contemplada en el numeral 2.6 del artículo 485 del Decreto 2685 de 1999¹⁰.
- El **29 de agosto de 2017**, fue notificado a Agecoldex S.A. el acto administrativo Requerimiento Especial Aduanero No. 01-03-238-419-435-8-0004136¹¹.
- El 15 de noviembre de 2017, fue proferida la Liquidación Oficial de Revisión, mediante Resolución No. 1-03-241-201-640-01-2085, en la que se confirmó la liquidación de tributos y sanciones propuestas en el requerimiento especial aduanero y ordenó hacer efectivas las pólizas de seguros¹².
- El 20 de noviembre de 2017, fue notificada la Resolución No. 1-03-241-201-640-01-2085 de 15 de noviembre de 2017¹³.
- El 14 de febrero de 2018, fue dictada la Resolución No. 1351 en la que se resolvió, entre otros, el recurso de reconsideración presentado por la aquí demandante, confirmándose la Resolución No. 1-03-241-201-640-01-2085 de 15 de noviembre de 2017¹⁴.
- La Resolución No. 1351 de 14 de febrero de 2018 fue notificada el 16 de febrero de 2018.¹⁵
- El 9 de marzo de 2018, fue proferido el Auto No. 000207 a través del cual la UAE – Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales resolvió corregir

⁸ Expediente digital, C3 Antecedentes Parte Uno, folios 113 a 124.

⁹ Expediente digital, C3 Antecedentes Parte Uno, folio 195.

¹⁰ Expediente digital, C3 Antecedentes Parte Uno, folio 231 a 247.

¹¹ Expediente digital, C3 Antecedentes Parte Uno, folio 247.

¹² Expediente digital, C3 Antecedentes Parte Dos, folio 29 a 71.

¹³ Expediente digital, C3 Antecedentes Parte Dos, folio 79.

¹⁴ Expediente digital, C3 Antecedentes Parte Dos, folio 401 a 422.

¹⁵ Expediente digital, C3 Antecedentes Parte Dos, folio 435.

los valores descritos en la página 1 de la Resolución NO. 001351 de 14 de febrero de 2018¹⁶.

Pues bien, conforme a lo anterior, se encuentra acreditado que: La UAE – Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales realizó la verificación de algunas declaraciones de importación presentadas por la aquí demandante a nombre del importador Novartis de Colombia y que, concluyó que se había incurrido en un error de clasificación de las mercancías.

Igualmente, quedó probado dentro del plenario que, el 25 de agosto de 2017, fue proferido el Requerimiento Especial Aduanero y que el 15 de noviembre de 2017, fue proferida la Resolución No. 1-03-241-201-640-01-2085, que contiene la Liquidación Oficial de Revisión.

Por tanto, con base en dichos insumos, es posible, para este juzgado, determinar si la DIAN impuso la sanción a la actora dentro del término prescrito en el artículo 522 del Decreto 390 de 2016:

Así, ha de recordarse que, según el inciso final del artículo 522 del Decreto 390 de 2016, la caducidad de la facultad sancionatoria en el caso de sanciones derivadas de la liquidación de un tributo debe contabilizarse desde que adquirió firmeza la respectiva declaración. Ello, teniendo en cuenta que la sanción impuesta a la Agencia de Aduanas Agecoldex S.A. Nivel I se generó dentro de una Liquidación Oficial de Revisión.

De esa manera, lo siguiente será establecer cuándo adquirieron firmeza las declaraciones de importancia en referencia:

En este punto, resulta de gran importancia para el Despacho aclarar que si bien el proceso aduanero se tramitó en vigencia del Decreto 390 de 2016 (la investigación se inició el con oficio de 27 de diciembre de 2016), también es cierto que, en relación con la firmeza de la declaración, la DIAN acudió a lo dispuesto en el Decreto 2685 de 1999, pues consideró que el artículo 224 del Decreto 390 (referente a esa figura) no se encontraba vigente por virtud de los numerales 2º y 3º del artículo 674 *ibidem*.

De modo que, esta Instancia debe traer a colación lo dispuesto en el Decreto 2685 de 1999, respecto de la firmeza de la declaración, a saber:

“Artículo 131. Firmeza de la Declaración.

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.

¹⁶ Expediente digital, C3 Antecedentes Parte Dos, folio 497 a 500.

Cuando se ha corregido o modificado la Declaración de Importación inicial, el término previsto en el inciso anterior se contará a partir de la fecha de presentación y aceptación de la Declaración de Corrección o de la modificación de la Declaración.”

Conforme lo anterior, considera el Despacho que en el caso *sub examine*, para la fecha en que fue impuesta la sanción (15 de noviembre de 2017, a través de la Resolución No. 1-03-241-201-640-01-2085, notificada 20 de noviembre de 2017), no había operado el fenómeno de caducidad de la facultad sancionatoria.

A la anterior conclusión se llega en primer lugar, por cuanto las declaraciones de importación objeto de investigación **no habían adquirido firmeza**, toda vez que la misma fue interrumpida en la fecha en que fue proferido el Requerimiento Especial Aduanero, esto es, el 25 de agosto de 2017, a saber:

Declaración de Importación	Fecha de presentación y aceptación	Firmeza	Interrupción
01165051933428	3 de septiembre de 2014	3 de septiembre de 2017	Requerimiento Especial Aduanero 01-03-238-419-435-8-0004136 de 25 de agosto de 2017
07237311826889	21 de octubre de 2014	21 de octubre de 2017	Requerimiento Especial Aduanero 01-03-238-419-435-8-0004136 de 25 de agosto de 2017
23231052353981	28 de noviembre de 2014	28 de noviembre de 2017	Requerimiento Especial Aduanero 01-03-238-419-435-8-0004136 de 25 de agosto de 2017

Y, en segundo lugar, porque entre el **29 de agosto de 2017** (fecha en la que fue notificado a Agecoldex S.A. el acto administrativo Requerimiento Especial Aduanero No. 01-03-238-419-435-8-0004136), la fecha en que fue impuesta la sanción a la demandante (**15 de noviembre de 2017**) y la fecha en que fue notificada la decisión sobre el recurso de reconsideración (**16 de febrero de 2018**), tan solo habían transcurrido 5 meses, 2 semanas y 4 días. En consecuencia, se encontraba dentro del término de caducidad de 3 años por aplicación del supuesto previsto en el inciso final del artículo 522 del Decreto 390 de 2016.

Dicho lo anterior, es factible para esta Instancia concluir que no era plausible contar el término de caducidad de la facultad sancionatoria desde la fecha de la presentación y aceptación de las declaraciones de importación o desde la fecha de levante de la mercancía, por lo que no prospera este cargo.

2.2. ¿Expidió, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, los actos administrativos demandados con vulneración del principio de favorabilidad, dado que, el Decreto 390 de 2016 no contempla infracción aduanera, ni tampoco sanción de multa o cancelación del levante por la conducta imputada a la sociedad demandante, siendo esa norma más favorable que el Decreto 2685 de 1999, por tanto, no se le debió sancionar, menos, imponerle una multa?

En relación con este cuestionamiento, la parte actora indicó que la UAE – Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales no se pronunció de fondo respecto la vulneración del principio de favorabilidad.

Señaló, que el Decreto 390 de 2016 resulta ser mas favorable al no prever infracción igual o siquiera similar a la contemplada en el numeral 2.6 del artículo 485 del Decreto 2685 de 1999, modificado por el artículo 39 del Decreto 1232 de 2001 y adicionado por el artículo 6º del Decreto 2883 de 2008 y, por tanto, en aplicación de la nueva norma, Decreto 390 de 2016, no debió imponerse sanción alguna.

Manifestó, que el Decreto 390 de 2016 fue publicado en el Diario Oficial 49.808 de 7 de marzo de 2016 y que, conforme a su artículo 674, se previó su entrada en vigencia de manera escalonada.

Advirtió, que conforme a lo anterior, varios artículos entraron a regir el 22 de marzo de 2016, entre ellos, el artículo 39 que trata sobre los declarantes y el 43 que enlista los operadores de comercio exterior.

Resaltó, que con el Decreto 390 de 2016 las agencias de aduanas pasaron a denominarse *operadores de comercio exterior* y sus clientes (importadores - exportadores) pasaron a denominarse *declarantes* y que, ello es importante a fin de revisar las infracciones aduaneras aplicables a cada uno de los sujetos.

Manifestó, que el artículo 4º de la Ley 1609 de 2013 establece que el principio de favorabilidad debe ser aplicado de oficio, en procesos sancionatorios y en decomiso.

Por su parte, la UAE – Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales contradijo que ha debido aplicar el principio de favorabilidad, como quiera, indicó que si bien el artículo 520 del Decreto 2685 de 1999 supedita la aplicación del principio de favorabilidad a la expedición de una norma posterior que le sea más favorable al interesado, también es cierto que la aplicación del principio debe sujetarse a aspectos como son los condicionamientos propios de la norma posterior.

Precisó que los artículos 581 al 590, que contemplan el procedimiento para la formulación de liquidaciones oficiales y sanciones, requerían de una reglamentación previa y que no han entrado en vigencia, por lo que no existe un conflicto de normas.

Dedujo que por no existir ningún conflicto normativo no le era dable aplicar el principio de favorabilidad, dado que los artículos 581 a 590 del Decreto 390 de 2016 no se hallaban vigentes, dada la necesidad de una reglamentación previa.

Así, expuestas las tesis de la parte actora y demandada, pasa este Juzgado a responder si la DIAN estaba obligada a aplicar en el caso en cuestión el principio de favorabilidad, en la forma dispuesta por el artículo 520 del Decreto 2685 de 1999, para cuya finalidad deberá responderse de modo preliminar como problema jurídico subordinado el siguiente: *¿Antes de que se expidiera la liquidación oficial de revisión en cuestión, entró en vigencia todo el articulado del Decreto 390 de 2016, o, por el contrario, como lo afirmó la DIAN, se supeditó la vigencia plena del Decreto 390 de 2016 a alguna clase de condición de la que se infiriera una especie de vigencia escalonada?*

Por tanto, a fin resolver dicha cuestión ha de considerarse necesario resaltar que la aplicación del principio de favorabilidad constituye una manifestación del derecho al debido proceso y que por mandato constitucional se aplica a toda clase de actuaciones administrativas y judiciales.

Del mismo modo, ha de acudirse al tenor literal del artículo 520 del Decreto 2685 de 1999 que sobre el principio de favorabilidad determinó: *“Si antes de que la autoridad aduanera emita el acto administrativo que decide de fondo, se expide una norma que favorezca al interesado, la autoridad aduanera deberá aplicarla obligatoriamente, aunque no se haya mencionado en la respuesta al Requerimiento Especial Aduanero”*.

Ahora bien, para establecer si para el caso que se debate la Administración debió aplicarse una nueva norma más favorable a los intereses del investigado, es necesario considerar los antecedentes que dieron contexto a los actos administrativos materia de enjuiciamiento:

- (i) Las declaraciones de importación identificadas con adhesivos Nos. 01165051933428 de 3 de septiembre de 2014, 07237311826889 de 21 de octubre de 2014 y 23231052353981 de 28 de noviembre de 2014, **fueron presentadas** por el declarante autorizado Agencia de Aduanas Agecoldex S.A. Nivel 1. **en vigencia del Decreto 2685 de 1999.**
- (ii) A la aquí demandante (Agencia de Aduanas Agecoldex S.A. Nivel 1.) le fue imputada la infracción 2.6 establecida en el artículo 485 del Decreto 2685 de 1999:

“Artículo 485. Infracciones aduaneras de las agencias de aduanas y sanciones aplicables. Además de las infracciones aduaneras y sanciones previstas en los artículos 482, 483 y 484 del presente decreto, las agencias de aduanas y los almacenes generales de depósito cuando

actúen como agencias de aduanas, serán sancionados por la comisión de las siguientes infracciones aduaneras:

(...)

2.Graves:

2.6 Hacer incurrir a su mandante o usuario de comercio exterior que utilice sus servicios, en infracciones administrativas aduaneras que conlleven la imposición de sanciones, el decomiso de las mercancías o la liquidación de mayores tributos aduaneros;

La sanción aplicable para la falta grave señalada en el numeral 2.6 será de multa equivalente al veinte (20%) del valor de la sanción impuesta, del valor de la mercancía decomisada o del mayor valor a pagar determinado en la liquidación oficial, incluida la sanción. (...)"

- (iii) El 7 de marzo de 2016, se estableció la regulación aduanera a través del **Decreto 390** con el objetivo principal de armonizarla con los convenios internacionales¹⁷. Indicándose en el artículo 538, 18 infracciones en las que podría incurrir el agente de aduana.
- (iv) El 15 de noviembre de 2017, fue proferida la Resolución No. 1-03-241-201-640-01-2085 a través de la cual se sancionó a la aquí demandante por haber incurrido en lo previsto en el numeral 2.6 del artículo 485 del Decreto 2685 de 1999.
- (v) El 14 de febrero de 2018, fue expedida la Resolución No. 1351 confirmándose lo dispuesto en la Resolución No. 1-03-241-201-640-01-2085.

Dicho lo anterior, es claro que la UAE – Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales sancionó a la Agencia de Aduanas Agecoldex S.A., por encontrar probada la infracción 2.6 establecida en el artículo 485 del Decreto 2685 de 1999.

Ahora desde la fecha en que se cometió la conducta (declaraciones de importación identificadas con adhesivos Nos. 01165051933428 de 3 de septiembre de 2014, 07237311826889 de 21 de octubre de 2014 y 23231052353981 de 28 de noviembre de 2014) hasta la fecha en que la UAE – Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales profirió la Resolución No. 1-03-241-201-640-01-2085 (15 de noviembre de 2017) **se presentó un tránsito normativo en el régimen aduanero**, toda vez que el Decreto 390 de 2016 derogó, entre otros aspectos, el régimen sancionatorio aduanero regulado por el Decreto 2685 de 1999.

Así, se advierte que la nueva normativa (Decreto 390 de 2016) no estableció dentro de las infracciones de las agencias de aduana la de “Hacer incurrir a su mandante o usuario de comercio exterior que utilice sus servicios, en

¹⁷ [Compilación Jurídica de la DIAN - Resolución 72 de 2016 DIAN](#)

infracciones administrativas aduaneras que conlleven la imposición de sanciones, el decomiso de las mercancías o la liquidación de mayores tributos aduaneros”, pues el artículo 538 nada menciona al respecto.

Y en punto al argumento de la DIAN según el cual el Decreto 390 de 2016 no se hallaba plenamente vigente para esa fecha, dado que se habría determinado su vigencia escalonada conforme el artículo 674 *ibidem*, este Despacho no comparte tal razonamiento.

Lo anterior, porque el Consejo de Estado, en sentencia del 4 de agosto de 2022, con ponencia de la consejera, Stella Jeannette Carvajal Basto, indicó: “*que las disposiciones normativas introducidas por el TÍTULO XV RÉGIMEN SANCIONATORIO del Decreto 390 de 2016, no requieren de una reglamentación adicional de la DIAN para entrar a regir (...)*”¹⁸ y, por tal motivo, estableció que entraban en vigencia de manera inmediata a partir de su publicación.

Valga la pena, en este punto resaltar que el Consejo de Estado en la sentencia en mención, estudió sobre la legalidad de actos administrativos mediante los cuales la UAE – Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales había sancionado a una Agencia de Aduanas, respecto de conductas en que incurrió para los años 2014, 2015 y parte de 2016, las cuales se encontraban enlistadas en el Decreto 2685 de 1999, pero no se consignaron en el listado taxativo de infracciones al régimen de aduanas consagrado en el Decreto 390 de 2016.

Por tanto, bajo la premisa, en torno a que la vigencia del Decreto 390 de 2016 no dependía de reglamentación alguna en materia del régimen sancionatorio, ha de responderse positivamente al problema jurídico principal en el sentido de deducir que sí resultaba aplicable el principio de favorabilidad.

Como colofón de lo expuesto, ha de acogerse la tesis de la parte demandante y se concluye que la UAE - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales expidió los actos administrativos demandados con vulneración del principio de favorabilidad.

3. Conclusiones

Conforme lo razonado en precedencia, esta juzgadora colige que la UAE – Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales transgredió el principio de favorabilidad en materia sancionatoria aduanera a la Agencia de Aduanas Agecoldex S.A. Nivel I, toda vez que, el Decreto 390 de 2016 no contemplaba la conducta infractora establecida en el numeral 2.6 del artículo 485 del Decreto 2685 de 1999.

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, 4 de agosto de 2022, Radicado No. 68001-23-33-000-2019-00259-01 (25999)

Por consiguiente, se declarará la nulidad de las resoluciones objeto de censura. (Resolución No. 1-03-241-201-640-01-2085 del 15 de noviembre de 2017 y Resolución No. 001351 del 14 de febrero de 2018, corregida mediante Auto No. 000207 del 9 de marzo de 2018), respecto lo que atañe a la aquí demandante.

4. Del restablecimiento del derecho.

Como quiera que se logró desvirtuar la presunción de legalidad que amparaba los actos administrativos acusados y teniendo en cuenta que la finalidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho corresponde a la protección del derecho subjetivo del administrado, que se ha vulnerado por un acto de la administración, el Despacho, procede a pronunciarse sobre el restablecimiento que la parte actora solicitó en los siguientes términos:

1. Que la sociedad AGENCIA DE ADUANAS AGECOLDEX S.A. NIVEL 1, identificada con Nit. 800.254.610-5, no está obligada a pagar la suma de TRECE MILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y CINCO MIL PESOS M/CTE (\$13.365.000) valor de la sanción impuesta a la sociedad indicada de parte de la DIAN en los actos demandados.

2. Que en el evento que la U.A.E. DIAN haya forzado coactivamente al pago de la suma señalada anteriormente, se le condene a devolverla debidamente indexada teniendo en cuenta el índice de precios al consumidor desde la fecha de pago y hasta su devolución.

Así, se ordenará a la demandada que se abstenga de cobrar a la entidad actora la multa impuesta en los actos administrativos cuya ilegalidad se declaró y, en caso que la misma hubiera sido pagada, proceda a realizar su devolución con la indexación correspondiente.

5. Condena en costas

Según lo previsto en los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 365 del Código General del Proceso, el criterio subjetivo – valorativo para la condena en costas implica: i) el resultado de la derrota dentro del proceso o recurso que se haya propuesto (objetivo); y ii) que en el expediente se revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación.

Por lo tanto, el Despacho considera que, en el presente asunto, no hay lugar a imponer una condena en costas a la parte demandada, en la medida que, si bien salieron avante las pretensiones de la demanda, no se acreditó probatoriamente su causación, es decir, no aparece prueba alguna que acredite los gastos en que habría incurrido la parte demandante.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO. - **Declarar** la nulidad de las Resoluciones Nos. 1-03-241-201-640-01-2085 del 15 de noviembre de 2017 y 001351 del 14 de febrero de 2018, proferidas por UAE – Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

SEGUNDO. - A título de restablecimiento del derecho, **ordenar** a la UAE – Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales que se abstenga de cobrar a la **Agencia de Aduanas Agecoldex S.A. Nivel I**, la multa impuesta en los actos que se declaró la nulidad y, en caso de que la misma ya hubiere sido pagada, proceda a realizar su devolución con la indexación correspondiente.

TERCERO. – Sin condena en costas

CUARTO- Ejecutoriada la presente providencia, **archívese** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE¹⁹


Gloria Dorys Alvarez Garcia
Juez

¹⁹ Correos Electrónicos: flozanom@dian.gov.co; abogadamedinamontes@gmail.com

Firmado Por:
Gloria Dorys Alvarez Garcia
Juez
Juzgado Administrativo
002
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: **433ac42995383cccd20d72c083f66d1f2fb52a50b2b46ded198b741cf29affbe**

Documento generado en 16/02/2024 05:10:14 PM

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