



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
D.C.**

Bogotá D.C., 16 de diciembre de 2020

**Expediente:** 11001 – 33 – 34 – 004 – 2017 – 00230 – 00  
**Demandante:** NEW EXPRESS MAIL S.A.S.  
**Demandada:** DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS  
NACIONALES – DIAN  
**Medio de control:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Asunto:** SENTENCIA

Cumplidas las etapas del proceso y los presupuestos procesales del medio de control, sin que se adviertan causales de nulidad, el Despacho profiere la siguiente sentencia anticipada de primera instancia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 13 del Decreto 806 de 2020

**I. SÍNTESIS DE LAS ACTUACIONES PROCESALES SURTIDAS.**

**1. DEMANDA**

**1.1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA**

Solicita la parte demandante lo siguiente:

*“2.1. Que se declare la Nulidad de la Resolución 1-03-241-201-673-0-2008 del 12 de diciembre de 2016 expedida por la División de Gestión de Liquidación, notificada por correo el 14 del mismo mes y año, de la Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá dentro del Expediente Administrativo IK 2013 2015 6830*

*2.2. Que se declare la Nulidad de la Resolución 03-236-408-601-0451 del 5 de mayo de 2017 expedida por la División de Gestión Jurídica de la mencionada Entidad, ésta última notificada por correo el 9 de mayo de 2017, dentro del Expediente Administrativo IK 2013 2015 6830*

*2.3. Que a título de Restablecimiento del Derecho se declare que mi poderdante no cometió infracción alguna y que por tanto no está obligada a cancelar la suma de dinero que le imputa la DIAN.*

*2.4. Que se condene en costas a la demandada.” (sic).*

**1.2. ARGUMENTOS DE LA DEMANDA.**

La empresa demandante plantea que los actos administrativos demandados fueron proferidos con violación al debido proceso y el derecho de defensa, así como con el vicio de falsa motivación, teniendo en cuenta que están basados en hechos que no constituyen infracción administrativa, pues informó la totalidad de las guías con tributos aduaneros y pagó estos últimos para las quincenas de diciembre de 2013 y la primera quincena de enero de 2014.

De igual forma, aseguró que los actos administrativos vulneran la buena fe de la demandante, tendiendo en cuenta que la DIAN debió presumir como válidas las pruebas aportadas al procedimiento administrativo

sancionatorio por parte de la empresa demandante, y con las que se acreditaba el cumplimiento de las obligaciones aduaneras que le asisten.

Así mismo, argumentó que la DIAN no realizó un análisis juicioso de la información que se allegó por la empresa demandante al dar respuesta al requerimiento especial aduanero.

Finalmente, precisó que la DIAN le impone dos sanciones por la presunta comisión de una sola conducta y no da aplicación a lo establecido en el artículo 481 del Decreto 2685 de 1999, sobre la gradualidad de las sanciones aduaneras

## **2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

### **2.1. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – DIAN<sup>1</sup>**

Mediante apoderado, la DIAN contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones planteadas, por cuanto considera que en los argumentos expuestos se contradice el actor al asegurar que no se tuvieron en cuenta elementos probatorios para la expedición de los actos demandados, pero al mismo tiempo asegura, que se valoraron equivocadamente.

Por otra parte, mencionó que del cruce de información hecho con la base de datos de la Subdirección de Tecnología de la Información y Telecomunicaciones CS80027\_2013, se logró establecer que la empresa demandante no pagó los tributos aduaneros con ajuste a la propuesta de valor hecha por la DIAN y que toda esta información obra en el expediente administrativo.

Indicó que, en los actos administrativos sancionatorios se explicaron las razones por las cuales los medios probatorios allegados por la investigada no tuvieron la capacidad de desvirtuar los cargos propuestos en su contra, teniendo en cuenta que la documentación aportada solamente se trató de información general que no permitía evidenciar el pago estricto de cada uno de los tributos aduaneros respecto de los cuales se encontró diferencia en relación con la propuesta de valor hecha por la DIAN.

Finalmente, se opuso al argumento de violación al artículo 481 del Decreto 2685 de 1999 sobre la gradualidad, pues considera que las infracciones contenidas en los numerales 3.1 y 3.2 del artículo 496 del mismo decreto, sancionan conductas distintas cometidas por la empresa demandante, pues no canceló los tributos correctamente a través de las entidades financieras autorizadas y tampoco presentó la declaración consolidada de pagos en debida forma en la plataforma de servicios informáticos de la DIAN.

### **2.2. ASEGURADORA DE FIANZAS – CONFIANZA S.A.<sup>2</sup>**

---

<sup>1</sup> Págs. 31 – 60 archivo "04Folio72AI101"

<sup>2</sup> Págs. 1 – 15 archivo "07Folio162AI191"

Mediante apoderada, la Aseguradora de Fianzas S.A. – Confianza, se adhirió a todos los hechos, pretensiones y fundamentos de derecho de la demanda.

Adicionalmente, planteó que mediante los actos administrativos la DIAN ordenó hacer efectiva la póliza de cumplimiento de disposiciones legales No. 31DL014447, la cual tuvo vigencia desde el 15 de octubre de 2015 hasta el 15 de enero de 2017, periodo dentro del cual no se encontraban contenidos los periodos por los cuales se impuso la sanción a la empresa demandante, es decir, diciembre de 2013 y enero de 2014.

En tal sentido, solicitó que se declare la falta de cobertura de la póliza mencionada y en su lugar, se declare la prescripción del contrato de seguros por haber transcurrido más de dos años desde el momento en que la empresa demandante tuvo conocimiento del hecho que dio base a la acción, de conformidad con lo establecido en el artículo 1081 del Código de Comercio.

### **3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

#### **3.1. Parte demandante (archivo “15AlegatosConclusionDemandante”)**

La apoderada de la empresa demandante, allegó escrito de alegatos de conclusión en los que reiteró los argumentos de la demanda.

#### **3.2. Parte demandada (archivo “13AlegatosConclusionDIAN”)**

La apoderada de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, reiteró los argumentos planteados en la contestación de la demanda, reiterando que la empresa demandante no liquidó y pagó correctamente los tributos aduaneros y tampoco presentó la declaración consolidada de pagos conforme a la norma.

#### **3.3. Tercero con interés (archivo 14AlegatosConclusionConfianza”)**

La apoderada de la Aseguradora de Fianzas S.A. – Confianza, reiteró los argumentos expuestos en el momento de hacerse parte dentro de este proceso, como tercero con interés, coadyuvando las pretensiones de la demanda y solicitando la declaratoria de prescripción del contrato de seguros

## **II. CONSIDERACIONES**

Agotados los trámites inherentes al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho sin que se observe causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado, procede el Juzgado a emitir el fallo que en derecho corresponde.

Así las cosas, teniendo en cuenta que esta sentencia es anticipada, en los términos del artículo 13 del Decreto 806 de 2020, se realizará la fijación del litigio en el siguiente orden:

## 1. PROBLEMAS JURÍDICOS

1.1. ¿Los actos administrativos se encuentran inmersos en la causal de nulidad por falsa motivación al presuntamente vulnerar el principio de buena fe y los derechos al debido proceso y de defensa de la demandante, por imponer una sanción que está basada en hechos que presuntamente no correspondían a una infracción administrativa?, así como también ¿se vulneró el derecho de defensa de la empresa por cuanto se llevó a cabo una indebida valoración probatoria por parte de la DIAN?

1.2. ¿Los actos administrativos fueron expedidos con infracción a las normas en que debían fundarse, al no tener en cuenta la gradualidad de las sanciones contemplada en el artículo 481 del Decreto 2685 de 1999 pues presuntamente únicamente se cometió la conducta sancionable contenida en el numeral 3.1 del artículo 496 del mismo Decreto?

1.3. ¿La DIAN perdió competencia temporal para la expedición de las Resoluciones No. 1 – 03 – 241 – 201 – 673 – 0 – 2008 de 12 de diciembre de 2016 y No. 03 – 236 – 408 – 601 – 0451 de 5 de mayo de 2017, por no haber cumplido con el término contenidos en el artículo 509 del Decreto 2685 de 1999?

Ahora bien, la Compañía Aseguradora de Fianzas S.A. – Confianza, dentro de la contestación allegada plantea argumentos que se relacionan con la presunta inexigibilidad de la póliza de cumplimiento de disposiciones legales No. 31DL014447 – certificados No. 31 DL026733 de 23 de junio de 2015 y No. 31 DL026979 de 18 de agosto de 2015, por no encontrarse vigente para la época de ocurrencia de los hechos que sirvieron de base para la imposición de la sanción en contra de la empresa New Express Mail S.A.S.

Al respecto, el Despacho debe indicarle a la Compañía, que teniendo en cuenta el tipo de vinculación de tercero con interés (coadyuvante) en el que ha sido llamado a este proceso, dichos argumentos no pueden ser estudiados por esta sede judicial. Esto, toda vez que el artículo 224 del C.P.A.C.A. dispone, que *“El coadyuvante podrá efectuar los actos procesales permitidos a la parte que ayuda, **en cuanto no estén en oposición con los de esta** y no impliquen disposición del derecho en litigio.”*

Vale señalar, que la calidad de coadyuvante se comprueba con la manifestación que lleva a cabo la apoderada de la aseguradora, al adherirse a las pretensiones de la demanda. En este orden, la solicitud de declarar la prescripción del contrato de seguro, se encuentra en oposición a los intereses de la empresa demandante, habida cuenta que ante una eventual prosperidad de dicha solicitud, sería esta última la que debería pagar el valor total de la sanción impuesta, de no prosperar las pretensiones de la demanda, lo cual le sería adverso.

Así las cosas, la pretensión de la aseguradora no será fijada en el litigio.

## 2. HECHOS PROBADOS

Con los documentos que forman el plenario se lograron demostrar las siguientes premisas fácticas:

2.1. El 21 de julio de 2014, la DIAN le remitió a la empresa demandante, el oficio No. 1.03.245.455.488. 006687, por medio del cual le solicitó los números y fechas de los formularios 10006, 540 y 690 de 989 guías relacionadas allí, con ocasión del presunto incumplimiento de sus obligaciones aduaneras, información que también le fue solicitada a la Compañía Aseguradora de Fianzas S.A. – Confianza S.A. (Págs. 17 – 52 archivo “FOLIO 1 – 30” carpeta “02AnexoAntecedentesAdministrativos”)

2.2. Mediante escrito radicado el 30 de julio de 2014, el Representante Legal de la empresa New Express Mail Ltda., Omar Alexander Frieta, dio respuesta a la solicitud hecha por la DIAN. (Págs. 53 – 62 archivo “FOLIO 1 – 30”; págs. 1 – 52 archivo “FOLIO 31 – 60” carpeta “02AnexoAntecedentesAdministrativos”)

2.3. El Jefe de la División de Gestión de la Operación Aduanera de a Dirección Seccional de Aduanas de Bogotá de la DIAN, mediante el oficio No. 1.03.201.245.451 de 11 de agosto de 2014, le remitió al Jefe de la División de Gestión de Fiscalización de la misma Dirección Seccional, la información recaudada para la investigación de los presuntos incumplimientos cometidos, entre otras, por la empresa demandante. (Págs. 5 – 15 archivo “FOLIO 1 – 30” carpeta “02AnexoAntecedentesAdministrativos”)

2.4. El 21 de septiembre de 2016, la DIAN expidió el requerimiento especial aduanero No. 1 – 03 – 238 – 420 – 447 – 0 – 0005163 dentro del expediente IK 2013 2015 6830 y propone sancionar a la parte demandante con multa de \$23.130.000 por incurrir en las infracciones contenidas en los numerales 3.1. y 3.2. del artículo 496 del Decreto 2685 de 1999. (Págs. 35 – 60 archivo “FOLIO 121 – 150” y págs. 1 – 16 archivo “FOLIO 151 – 180” carpeta “02AnexoAntecedentesAdministrativos”)

2.5. La empresa demandante dio respuesta al requerimiento especial, mediante memorial radicado el 11 de octubre 2016. (Págs. 19 – 60 archivo “FOLIO 151 – 180” y págs. 1 – 30 archivo “FOLIO 181 – 210” carpeta “02AnexoAntecedentesAdministrativos”)

2.6. Mediante la Resolución No. 1 – 03 – 241 – 201 – 673 – 0 – 2008 de 12 de diciembre de 2016, la DIAN impuso sanción de multa a la empresa demandante por haber cometido las infracciones aduaneras contenidas en los numerales 3.1 y 3.2 del artículo 496 del Decreto 2685 de 1999. De igual forma, ordenó hacer efectiva proporcionalmente la Póliza de Cumplimiento de Disposiciones Legales No. 31 DL014447 – certificados No. 31 DL026733 de 23 de junio de 2015 y No. 31 DL026979 de 18 de agosto de 2015, expedida por la compañía CONFIANZA S.A. (Págs. 43 – 62 archivo “FOLIO 181 – 210” y págs. 1 – 42 archivo “FOLIO 211 – 240” carpeta “02AnexoAntecedentesAdministrativos”)

2.7. La parte demandante presentó recurso de reconsideración en contra de la Resolución No. 1 – 03 – 241 – 201 – 673 – 0 – 2008 de 12 de diciembre de 2016, el 30 de diciembre de 2016. (Págs. 47 – 60 archivo “FOLIO 211 – 240” y págs. 1 – 2 archivo “FOLIO 241 – 270” carpeta “02AnexoAntecedentesAdministrativos”)

2.8. La Compañía Aseguradora de Fianzas S.A. – Confianza, también presentó recurso de reconsideración en contra de la mencionada Resolución, el 4 de enero de 2017. (Págs. 5 – 14 archivo “FOLIO 241 – 270” carpeta “02AnexoAntecedentesAdministrativos”)

2.9. La DIAN resolvió el recurso mediante la Resolución No. 03-236-408-601-0451 de 5 de mayo de 2017, confirmando la resolución sancionatoria. (Págs. 55 – 60 archivo “FOLIO 241 – 270” y págs. 1 – 20 archivo “FOLIO 271 – 283” carpeta “02AnexoAntecedentesAdministrativos”)

### **3. De la falsa motivación de los actos administrativos.**

A fin de adentrarse en el análisis del vicio de falsa motivación en los términos expuestos en la demanda, debe acotarse que el Consejo de Estado en la sentencia del 19 de marzo de 2015, con ponencia del Consejero Guillermo Vargas Ayala, precisó las características que deben tenerse en cuenta para la configuración de este vicio de anulación de los actos administrativos, puntualmente la referida sentencia explicó:

#### **“4.4.4.2. El vicio de falsa motivación de los actos administrativos. Conceptualización.**

*Constituye un elemento necesario para la existencia de un acto administrativo que haya unos motivos que originen su expedición y que sean el fundamento de la decisión que contienen. Es decir, deben existir unas circunstancias o razones de hecho y/o de derecho que determinan la expedición del acto y el contenido o sentido de la respectiva decisión.*

*Ahora bien, **la validez del acto administrativo depende de que los motivos por los cuales se expide sean ciertos, pertinentes y tengan el mérito suficiente para justificar la decisión que mediante el mismo se haya tomado.** Es decir, que correspondan a los supuestos de hecho y de derecho jurídicamente necesarios para la expedición del acto administrativo de que se trate, y que se den en condiciones tales que hagan que deba preferirse la decisión tomada y no otra.*

*Se trata de un requisito material, en cuanto depende de la correspondencia de lo que se aduzca en el acto administrativo como motivo o causa del mismo, con la realidad jurídica y/o fáctica del caso.*

*El vicio de falsa motivación se presenta cuando la sustentación fáctica del acto carece de veracidad, es decir, no hay correspondencia entre lo que se afirma en las razones de hecho o de derecho que se aducen*

*para proferir el acto y la realidad fáctica y/o jurídica del respectivo asunto.<sup>3</sup>*. (Subrayas y negrillas fuera de texto)

De conformidad con lo anterior, se configura una motivación falsa cuando en la sustentación fáctica de los actos no existe correspondencia entre las razones de hecho y de derecho que se aducen para proferir la decisión, lo cual puede configurarse con una indebida valoración probatoria y carencia de sustento legal en la imposición de la sanción, situación que efectivamente corresponde con el argumento principal expuesto por la sociedad demandante frente a la decisión contenida en los actos expedidos por la DIAN.

#### **4. De la obligación del intermediario aduanero, de presentar la documentación relacionada con la liquidación de tributos de los envíos.**

En relación con la declaración de importación simplificada y la liquidación del valor de los tributos aduaneros que corresponden a las mercancías introducidas al país, el artículo 201 del Decreto 2685 de 1999, estableció para los intermediarios la obligación de liquidarlos en el mismo documento de transporte, indicando la subpartida arancelaria y la tasa de cambio aplicada.

De igual forma, precisó el mencionado artículo, que *“El documento de transporte firmado por el destinatario será considerado declaración de importación simplificada.”*

Aunado a lo anterior, el literal d) del artículo 203 del mencionado Decreto 2685 indica, que a los intermediarios de la modalidad de importación de tráfico postal y envíos urgentes, les corresponde:

*“ARTICULO 203. OBLIGACIONES DE LOS INTERMEDIARIOS DE LA MODALIDAD DE IMPORTACIÓN DE TRÁFICO POSTAL Y ENVÍOS URGENTES. Son obligaciones de los intermediarios de la modalidad de importación de tráfico postal y envíos urgentes, las siguientes:*

*(...)*

*d) **Presentar en la oportunidad y forma previstas en las normas aduaneras la declaración consolidada de pagos** a través de los servicios informáticos electrónicos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y cancelar oportunamente a través de los bancos o entidades financieras, autorizadas por la Dirección de impuestos y aduanas, los tributos aduaneros y el valor del rescate correspondiente a los envíos que lleguen al territorio nacional por la red oficial de correos y envíos urgentes entregados a los destinatarios.*

*(...)”* (Negrillas fuera de texto).

Por su parte, el artículo 202 de dicha normatividad dispuso que los intermediarios de la importación, son responsables ante la DIAN por el pago de los tributos aduaneros y los valores por concepto de rescate por

---

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. C.P. Guillermo Vargas Ayala. Expediente 11001-03-24-000-2013-00159-00. Demandante SOCIEDAD REDIBA S.A. E.S.P. Demandado: SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS. 19 de marzo de 2015.

abandono, en la periodicidad que disponga la entidad y una vez presentada la declaración por el intermediario y aceptada por la DIAN.

Al respecto, mediante el inciso segundo del artículo 124 de la Resolución No. 4240 de 2000, modificada por la Resolución No. 9990 de 2008, la DIAN dispuso que los intermediarios de importación debían “(...) presentar la declaración consolidada de pagos, a través de los servicios informáticos electrónicos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, de las mercancías entregadas durante los quince (15) días anteriores y cancelar los tributos aduaneros recaudados en las entidades financieras autorizadas, el primero (1o) y el dieciséis (16) de cada mes. (...)”.

Ahora bien, la omisión en el cumplimiento de tales obligaciones, implica que el intermediario de la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes incurra infracciones contenidas en los numerales 3.1. y 3.2. del artículo 496 del Estatuto Aduanero, en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 496. INFRACCIONES ADUANERAS DE LOS INTERMEDIARIOS DE LA MODALIDAD DE TRÁFICO POSTAL Y ENVÍOS URGENTES Y SANCIONES APLICABLES.** Las infracciones aduaneras en que pueden incurrir los intermediarios de la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes y las sanciones asociadas a su comisión son las siguientes:

(...)

3. Leves:

3.1 No cancelar en la forma y oportunidad prevista en las normas aduaneras, a través de los bancos o entidades financieras autorizadas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, los tributos aduaneros, sanciones y valores por concepto de rescate, correspondientes a los envíos de bienes que lleguen al territorio nacional a través de la red oficial de correos y envíos urgentes entregados a los destinatarios.

3.2 No presentar en la oportunidad y forma previstas en las normas aduaneras la Declaración Consolidada de Pagos.

(...).”

Así las cosas, se tiene que durante la inspección aduanera que es practicada a la mercancía importada al país, también se verifica que el intermediario de tráfico postal y envíos urgentes liquide correctamente los tributos que le corresponden, debiendo consignarlos en un solo documento, junto con el documento de transporte, para luego, a través de la declaración consolidada de pagos, llevar a cabo la cancelación de los tributos generados.

## **5. Gradualidad de las sanciones en el régimen aduanero sancionatorio.**

Establece el artículo 481 del Decreto 2685 de 1999, que para la imposición de las sanciones contempladas en el artículo 477 de esa regulación, se deben tener en cuenta una serie de criterios especiales que permitan al operador administrativo sancionador, aplicar el régimen en debida forma.



Así, permite que en aquellos eventos en los que con un mismo hecho u omisión, se incurra en más de una infracción a las normas aduaneras, se interponga únicamente la sanción que corresponda a la más grave de todas, prevaleciendo la cancelación, a la suspensión y a la multa, en ese orden.

También regula una serie de ecuaciones con las que deberá ajustarse la sanción dependiendo de cada caso particular, teniendo en cuenta criterios como la reincidencia.

## **6. Del procedimiento sancionatorio en el Decretos 2685 de 1999. Términos perentorios. Silencio administrativo positivo.**

Dispone la Sección II del Capítulo XIV del Decreto 2685 de 1999, el procedimiento para la imposición de las sanciones por infracciones a la normatividad aduanera, dentro del cual encontramos tres grandes etapas a saber: (i) expedición del Requerimiento Especial Aduanero; (ii) expedición del acto administrativo que decide de fondo; y (iii) decisión en relación con el recurso de reconsideración, de haber sido interpuesto.

Así las cosas, dentro de la primera etapa encontramos que el artículo 509 del Decreto 2685 de 1999 dispuso, que la autoridad aduanera tendría un término de 30 días para la formulación del requerimiento especial aduanero, contados a partir de que se hubiera establecido la comisión de la infracción al régimen *“o surtidos los trámites de aprehensión, reconocimiento y avalúo de una mercancía, o identificadas las causales que dan lugar a la expedición de Liquidaciones Oficiales;”*. De igual forma, determinó que debería contener como mínimo *“la identificación del destinatario del requerimiento; relación detallada de los hechos u omisiones constitutivos de la infracción aduanera o propuesta de Liquidación Oficial, causal de aprehensión y avalúo de la mercancía; las pruebas practicadas, las normas presuntamente infringidas, término para dar respuesta al Requerimiento y sanción que se propone, si procede.”*

Por su parte, el artículo 510 del mencionado Decreto 2685, dispuso que el Requerimiento efectuado por la autoridad aduanera, debería ser notificado de conformidad con lo establecido en los artículos 564 y 567 de esa normativa, es decir, personalmente o por correo, y que la parte requerida contaría con 15 días para responder y ejercer su derecho de defensa formulando las objeciones que tuviera y solicitando el decreto de pruebas correspondiente.

En ese orden, el artículo 511 del Decreto analizado estableció un periodo probatorio de 30 o 50 días, dependiendo el lugar de práctica de las pruebas (nacional o internacional), el cual comenzaría mediante un auto en el que se haría el pronunciamiento a las solicitudes de pruebas y se decretarían las que de oficio fueran necesarias, para que una vez finalizada esta etapa, se expidiera el acto administrativo que decide de fondo la actuación.

Para dicha actividad, el artículo 512 del Decreto 2685 dispuso que la Entidad contaría con un término de 30 días para expedir la decisión de fondo, una vez *“Recibida la respuesta al Requerimiento Especial Aduanero y practicadas las pruebas, o vencido el término de traslado, sin que se hubiere recibido respuesta al Requerimiento, o sin que se hubiere solicitado pruebas, o se hubieren denegado las solicitadas;”*.

En el evento en que en contra de dicho acto administrativo definitivo se hubiera presentado el recurso de reconsideración, la entidad contaría con un término de dos (2) meses para resolverlo, en los términos del artículo 515.

Finalmente, el artículo 519 de dicha norma (Decreto 2685 de 1999) modificado por el artículo 22 del Decreto 4431 de 2004, dispuso:

**“Artículo 519.** *Incumplimiento de términos.*

**Los términos para decidir de fondo previstos en el presente Capítulo son perentorios y su incumplimiento dará lugar al silencio administrativo positivo.** *Cuando el procedimiento se haya adelantado para imponer una sanción, se entenderá fallado a favor del administrado. (...)*

*(...)*

*Igualmente, transcurrido el plazo para resolver el recurso de reconsideración sin que se haya notificado decisión expresa, se entenderá fallado a favor del recurrente en los términos previstos en los incisos anteriores, en cuyo caso la autoridad competente de oficio o a petición de parte así lo declarará.”* (Negrillas fuera de texto).

Al respecto, en sentencia proferida el 8 de noviembre de 2007<sup>4</sup>, el Consejo de Estado explicó que la advertencia de perentoriedad contenida en el artículo 519 del Decreto 2685 de 1999, antes de la modificación hecha por el Decreto 4431 de 2004, si bien hacía referencia a los términos contemplados en todo el capítulo, lo cierto era que la sanción de configuración del silencio administrativo positivo solamente aplicaba en el evento en que no se resolviera el fondo del asunto en el término previsto por el artículo 512, o no se decidiera el recurso de reconsideración en los 2 meses previstos por el artículo 515.

Así las cosas, el eventual incumplimiento de los demás términos dados, por ejemplo, para la expedición del requerimiento especial aduanero (artículo 509), o el periodo probatorio (artículo 511), únicamente tendrían implicaciones de orden disciplinario para el funcionario que incumpliera, pero no, la configuración de un silencio administrativo positivo a favor de la parte investigada o requerida, discusión interpretativa que vino a resolverse con la modificación introducida por el Decreto 4431, al indicar que solo aplicaría el silencio, en relación con los plazos para decidir de fondo la actuación.

## 7. CASO CONCRETO

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Radicado 25000-23-27-000-2003-01855-01. C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

La DIAN determinó que la sociedad NEW EXPRESS MAIL S.A.S. incurrió en las infracciones de los numerales 3.1 y 3.2 del artículo 496 del Decreto 2685 de 1999, teniendo en cuenta que no acreditó el pago de la propuesta hecha por el funcionario competente en la diligencia de inspección de la mercancía, de los tributos aduaneros correspondientes a las guías que le fueron puestas en conocimiento mediante el Requerimiento Especial Aduanero<sup>5</sup>.

Por su parte, la demandante cuestionó la legalidad de los actos demandados, teniendo en cuenta que en su criterio, se vulneraron el principio de buena fe y sus derechos al debido proceso y defensa, porque aparentemente la sanción se soportó en hechos que no corresponden a una infracción administrativa, y la DIAN no habría hecho una correcta valoración probatoria para la resolución del caso.

Al respecto, se tiene que la entidad demandada, previo a la expedición del Requerimiento Especial Aduanero, le remitió a la empresa New Express Mail S.A.S., el oficio No. 1.03.245.455-488-006687 de 21 de julio de 2014, por medio del cual le requirió los números y las fechas de los formularios No. 10006 (Presentación de Información por Envío de Archivos), No. 540 (Declaración consolidada de pagos) y No. 690 (Recibo Oficial de Pagos de Tributos Aduaneros y Sanciones Cambiarias), teniendo en cuenta que en la verificación de la información remitida por la parte demandante a la entidad, se encontraron 989 guías respecto de las cuales no se habría hecho el pago del valor propuesto del tributo aduanero<sup>6</sup>.

Al respecto, la empresa New Express Mail dio respuesta mediante el oficio obrante en las páginas 53 a 62 del archivo "FOLIO 1 – 30" y las páginas 1 a 52 del archivo "FOLIO 31 – 60" de la carpeta "02AnexoAntecedentesAdministrativos", en el que relacionó la información que se habría requerido por la DIAN, esto es, el número de los formularios 10006, 540 y 690, de las 989 guías discutidas, asegurando que se habría pagado el valor FOB propuesto por la entidad.

Ahora bien, encuentra el Despacho que la DIAN le remitió a la demandante una relación de información denominada "VERIFICACIÓN PROPUESTAS DE VALOR CON INCONSISTENCIA EN PAGO I.T..P. NEW EXPRESS MAIL" – "BASE DE DATOS SUBDIRECCIÓN DE TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN Y TELECOMUNICACIONES CS 80027\_2013"<sup>7</sup>, en la que se puede evidenciar que la diferencia entre el valor base de liquidación propuesto y el pagado, es completamente negativa, significando que no se habían efectuado los pagos correspondientes.

Se encuentra en el expediente, que dicha circunstancia obedeció al cruce de información hecho por la DIAN, entre la información enviada por la demandante de los formularios 10006 al sistema MUISCA y las guías cuestionadas, pues de la página 49 a 60 del archivo "FOLIO 61 -90", el

<sup>5</sup> Págs. 35 – 60 archivo "FOLIO 121 – 150" y págs. 1 – 16 archivo "FOLIO 151 – 180" carpeta "02AnexoAntecedentesAdministrativos"

<sup>6</sup> (Págs. 17 – 38 archivo "FOLIO 1 – 30" carpeta "02AnexoAntecedentesAdministrativos")

<sup>7</sup> (Págs. 53 – 60 archivo "FOLIO 31 -60" y págs. 1 – 42 archivo "FOLIO 61 – 90" de la carpeta "02AnexoAntecedentesAdministrativos")

archivo "FOLIO 91 – 120" y de la página 1 a 26 del archivo "FOLIO 121 – 150" de la carpeta "02AnexoAntecedentesAdministrativos", se encuentran los datos de cada una de estas, sin ser encontradas en los mencionados archivos anexos al formulario 10006.

Con dicha información, y ante la falta de elementos nuevos que desvirtuaran las conclusiones logradas, la DIAN emitió el Requerimiento Especial Aduanero No. 0005163 de 21 de septiembre de 2016<sup>8</sup> y la Resolución Sancionatoria No. 2008 de 12 de diciembre de 2016<sup>9</sup>, teniendo en cuenta que en la respuesta al requerimiento, la empresa sancionada no ofreció elementos que le permitieran evidenciar el cumplimiento de las obligaciones aduaneras.

Vale señalar que, si bien la parte demandante allegó en esa oportunidad los formularios No. 10006<sup>10</sup>, No. 690<sup>11</sup> y No. 540<sup>12</sup>, correspondientes a las tres quincenas transcurridas entre el 16 de diciembre de 2013 y el 15 de enero de 2014, lo cierto es que de allí no se logra establecer que dichos pagos correspondan a las guías que le fueron requeridas por la DIAN, pues presentan valores consolidados, sin que el demandante hubiera hecho un aporte probatorio que sostuviera su dicho.

Así las cosas, el Despacho puede asegurar que la DIAN llevó a cabo un análisis probatorio suficiente y sustentado en la información que se presentó por la misma parte investigada, del cumplimiento de las obligaciones aduaneras previstas en el artículo 124 de la Resolución 4240 de 2000<sup>13</sup>, lo cual, no fue suficiente para desvirtuar el hallazgo encontrado por la entidad, de haber incurrido en las faltas contenidas en los numerales 3.1.<sup>14</sup> y 3.2.<sup>15</sup> del artículo 496 del Decreto 2685 de 1999, debido a que no se acreditó el pago de los tributos aduaneros, y por ende, la presentación en

<sup>8</sup> Págs. 35 – 60 archivo "FOLIO 121 – 150" y págs. 1 – 16 archivo "FOLIO 151 – 180" carpeta "02AnexoAntecedentesAdministrativos"

<sup>9</sup> Págs. 43 – 62 archivo "FOLIO 181 – 210" y págs. 1 – 42 archivo "FOLIO 211 – 240" carpeta "02AnexoAntecedentesAdministrativos"

<sup>10</sup> Págs. 57 – 60 archivo "FOLIO 151 – 180"; Págs. 5 – 8 archivo "FOLIO 181 – 210"; págs 13 – 16 archivo "FOLIO 181 – 210" carpeta "02AnexoAntecedentesAdministrativos"

<sup>11</sup> Págs. 1 , 9 y 17 archivo "FOLIO 181 – 210" carpeta "02AnexoAntecedentesAdministrativos"

<sup>12</sup> Págs. 3 , 11 y 19 archivo "FOLIO 181 – 210" carpeta "02AnexoAntecedentesAdministrativos"

<sup>13</sup> "ARTÍCULO 124. DECLARACIÓN CONSOLIDADA DE PAGOS. Los intermediarios de la importación bajo esta modalidad, serán responsables ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales por los tributos aduaneros que se causen por la importación de estas mercancías.

*Para tal efecto, deberán presentar la declaración consolidada de pagos, a través de los servicios informáticos electrónicos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, de las mercancías entregadas durante los quince (15) días anteriores y cancelar los tributos aduaneros recaudados en las entidades financieras autorizadas, el primero (1o) y el dieciséis (16) de cada mes. El incumplimiento de este término dará lugar al cobro de intereses moratorios de conformidad con lo establecido en los artículos 634 y 635 del Estatuto Tributario.*

*Cuando por razones de contingencia la Declaración Consolidada de Pagos se deba presentar en forma manual, al día siguiente de su presentación y pago, el intermediario entregará el original de dicha declaración a la División de Servicio al Comercio Exterior de la Administración Aduanera, o a la dependencia que haga sus veces. Así mismo deberá entregar la información de la hoja 2 del formulario a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, mediante el servicio de presentación de información por envío de archivos a través de los servicios informáticos electrónicos, al día siguiente del restablecimiento de las circunstancias que ocasionaron la contingencia."*

<sup>14</sup> "3.1 No cancelar en la forma y oportunidad prevista en las normas aduaneras, a través de los bancos o entidades financieras autorizadas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, los tributos aduaneros, sanciones y valores por concepto de rescate, correspondientes a los envíos de bienes que lleguen al territorio nacional a través de la red oficial de correos y envíos urgentes entregados a los destinatarios."

<sup>15</sup> "3.2 No presentar en la oportunidad y forma previstas en las normas aduaneras la Declaración Consolidada de Pagos."

oportunidad de la declaración consolidada de pagos correspondientes a las quincenas transcurridas entre el 16 de diciembre de 2013 y el 15 de enero de 2014.

Dicho esto, se concluye que el primer problema jurídico planteado en la fijación del litigio, se resuelve de manera desfavorable a las pretensiones de la parte demandante y por ende, el cargo no está llamado a prosperar.

Ahora bien, el Despacho deberá resolver si los actos demandados fueron expedidos con infracción a las normas en que debían infundarse, al no tener en cuenta la gradualidad de las sanciones contemplada en el artículo 481 del Decreto 2685 de 1999 porque presuntamente no tuvieron en cuenta que la única conducta cometida por la parte demandante, fue la contemplada en el numeral 3.1 del artículo 496 del mismo Decreto.

Asegura la parte demandante, que las conductas establecidas en los numerales 3.1. y 3.2. del artículo 496 del Decreto 2685 de 1999, son excluyentes entre sí, argumentando que *“si definitivamente no se cancelaron los tributos aduaneros la infracción que ocurre es la contemplada en el numeral 3.1. y, por el contrario, si los tributos aduaneros fueron cancelados pero no se presentó la Declaración Consolidada de Pagos en la oportunidad legalmente establecida, la infracción que tiene ocurrencia es la contemplada en el numeral 3.2.”* (Pág. 12 archivo “02Demanda”)

Sea lo primero recordar, que los numerales 3.1 y 3.2 del artículo 496 disponen las siguientes infracciones leves en las que pueden incurrir los intermediarios de la modalidad de tráfico postal y envíos urgentes:

*“3.1 <Numeral modificado por el artículo 12 del Decreto 1470 de 2008. El nuevo texto es el siguiente:> **No cancelar en la forma y oportunidad prevista en las normas aduaneras**, a través de los bancos o entidades financieras autorizadas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, los tributos aduaneros, sanciones y valores por concepto de rescate, correspondientes a los envíos de bienes que lleguen al territorio nacional a través de la red oficial de correos y envíos urgentes entregados a los destinatarios.*

*3.2 **No presentar en la oportunidad y forma previstas en las normas aduaneras la Declaración Consolidada de Pagos.**”* (Negritas fuera de texto).

En ese orden, observa el Despacho que los argumentos planteados por la parte demandante no tienen vocación de prosperidad, teniendo en cuenta que las infracciones contenidas en los numerales referidos, tienen una relación que no fluye en ambos sentidos. Esto, por cuanto no es correcto indicar que la falta de presentación de la declaración consolidada de pagos, en la oportunidad y forma previstas en las normas aduaneras, implica que haya existido un pago de los tributos aduaneros; pero la no cancelación de los tributos aduaneros en la forma y oportunidad prevista en las normas, sí implica la falta de declaración consolidada de pagos.

Así las cosas, en el presente asunto se tiene que ante la falta de acreditación de los pagos de los tributos aduaneros de las guías requeridas en el proceso administrativo sancionatorio, de contera se concluye que la parte demandante tampoco presentó la declaración consolidada de pagos, en relación con las guías que sustentaron la investigación, pues esta última es dependiente de la primera, lo cual dio como resultado la imposición de la multa equivalente a \$25.130.000.

Esto significa, que por cada quincena se cometieron las infracciones contenidas en los numerales 3.1 y 3.2 del artículo 496 del Decreto 2685 de 1999, es decir, la empresa NEW EXPRESS MAIL S.A.S. incurrió seis (6) veces en las infracciones leves contenidas en el mencionado artículo.

Así las cosas, el Despacho concluye que el cargo propuesto por la empresa demandante de infracción a las normas en que debía fundarse, por no tener en cuenta el artículo 481 del Decreto 2685 de 1999, tampoco se encuentra llamado a prosperar.

Finalmente, se debe analizar si se presentó el fenómeno de caducidad de la facultad sancionatoria por no haber cumplido el término contenido en el artículo 509 del Decreto 2685 de 1999.

Al respecto, se recuerda que dicho artículo plantea:

**"ARTICULO 509. TÉRMINO PARA LA FORMULACIÓN DEL REQUERIMIENTO ESPECIAL ADUANERO Y CONTENIDO DEL MISMO. <Ver Notas del Editor> <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 17 del Decreto 4431 de 2004. El nuevo texto es el siguiente:> Establecida la presunta comisión de una infracción administrativa aduanera o identificadas las causales que dan lugar a la expedición de Liquidaciones Oficiales, **la autoridad aduanera dispondrá de treinta (30) días para formular Requerimiento Especial Aduanero**, el cual deberá contener como mínimo: la identificación del destinatario del requerimiento, relación detallada de los hechos u omisiones constitutivos de la infracción aduanera o propuesta de Liquidación Oficial, las normas presuntamente infringidas, las objeciones del interesado y la relación de las pruebas allegadas en desarrollo de la facultad de fiscalización e investigación o en cumplimiento del deber de información conforme a las normas legales, en las cuales se funda el requerimiento."* (Negrillas fuera de texto)

Ahora, si bien dicho artículo contempla un término que debe ser entendido como perentorio, lo cierto es que no contempla sanción alguna ante su eventual incumplimiento, motivo por el que no es posible asegurar que por esta razón se podría configurar la caducidad de la facultad sancionatoria de la administración. Dicha conclusión se sustenta adicionalmente, en que el artículo 519 del mencionado Decreto 2685 de 1999, modificado por el artículo 22 del Decreto 4431 de 2004, dispuso que el silencio administrativo positivo se configuraría únicamente cuando se incumplieran **los términos para decidir de fondo** el asunto.

Así las cosas, se concluye que los cargos propuestos por la parte demandante, y la aseguradora, no están llamados a prosperar, y por tal motivo las pretensiones de la demanda serán negadas.

## 8. Condena en costas.

En cuanto a la condena en costas, el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 establece que la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, frente a lo cual este Despacho entiende, que la obligación que se impone por parte de la norma únicamente está dada a que se lleve a cabo un análisis para establecer si procede o no una condena en tal sentido.

Así las cosas, acogiendo el criterio planteado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>16</sup>, se tiene que el artículo 103 del C.P.A.C.A. dispone que uno de los fines de los procesos que se ventilan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política, la ley y la preservación del orden jurídico, motivo por el cual, para que proceda una condena en costas, no es posible tener únicamente el criterio de ser parte vencida en el proceso, sino que además deberán consultarse criterios que permitan evidenciar que en todo caso, se acudió a la jurisdicción sin motivos suficientes para ello, circunstancias que en este asunto no se evidencian.

Sumado a esto, con fundamento en lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso<sup>17</sup>, en el expediente no aparecieron causados y probados los gastos en que pudo incurrir la entidad demandada con ocasión de su defensa<sup>18</sup>.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D. C. -Sección Primera-, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley;

## FALLA

**PRIMERO.- NEGAR** las pretensiones de la demanda, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva del presente fallo.

**SEGUNDO.- ABSTENERSE** de condenar en costas a la parte vencida, conforme a lo dispuesto en esta providencia.

---

<sup>16</sup> Consultar sentencia de 30 de enero de 2019 proferida dentro del proceso No. 11001333603620150001502. M.P. María Cristina Quintero Facundo.

<sup>17</sup> "Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: ... 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación".

<sup>18</sup> Al respecto, véanse las siguientes sentencias del Consejo de Estado: 1. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Bogotá, D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 20001-23-33-000-2014-00022-01(22160), Actor: Drummond Ltda., Demandado: Municipio de Becerril del Campo – Cesar, 2. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Diecinueve Especial de Decisión, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, Bogotá D.C., cinco (05) de febrero de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 11001-03-15-000-2017-01278-00(REV.), Actor: Margélica de Jesús Vda. de Parra, Demandado: Municipio de Quibdó – Chocó y 3. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sala 27 especial de decisión, Consejera Ponente: Rocío Araújo Oñate, Bogotá D. C., tres (3) de abril de dos mil dieciocho (2018), Radicación número: 11001-03-15-000-2017-02091-00 (REV), Recurrente: Carlos Ossa Escobar (Q.E.P.D.), Accionado: La Nación – Contraloría General de la República.

**TERCERO.- DEVOLVER** a la parte demandante el remanente que hubiese a su favor, previa liquidación por concepto del depósito de expensas para atender los gastos ordinarios del proceso.

**CUARTO.-** Ejecutoriada la Sentencia, archívese el expediente, previas las anotaciones de rigor en el sistema informático Justicia Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**LALO ENRIQUE OLARTE RINCON  
JUEZ**