

**REQUERIMIENTO ORDINARIO - Aunque se refiera a los mismos hechos en que se sustenta un requerimiento especial aduanero no se pueden confundir, pues se trata de actos de trámite con naturaleza jurídica y finalidades distintas / REQUERIMIENTO ORDINARIO - Objeto / REQUERIMIENTO ESPECIAL ADUANERO - Objeto / SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO - Configuración antes de la modificación del artículo 519 del Decreto 2685 de 1999 por el artículo 22 del Decreto 4431 de 2004**

En el caso concreto, la demandante alegó que la DIAN pretermitió dos plazos, a su juicio, preclusivos, y que, por lo tanto, se configuró el silencio administrativo positivo. El primero, es el referido al plazo de 30 días previsto en el artículo 512 del Decreto 2685 de 1999 para decidir de fondo la situación jurídica del demandante respecto de las declaraciones de importación presentadas, esto es, para formular la liquidación oficial de corrección. Y, el segundo, el plazo de 12 meses, previsto en el artículo 519 ibídem, para, igualmente, decidir de fondo. Para la demandante, los plazos referidos se deben contar a partir del 19 de noviembre de 2001, fecha de expedición del requerimiento ordinario de información No. 63-00-051-001078, pues este requerimiento, a su juicio, no dista, en el contenido, del requerimiento especial aduanero 1694 del 15 de octubre de 2002, que se notificó el 16 de octubre del mismo año. El Tribunal le halló la razón a la parte actora en cuanto a que, a su juicio, era cierto que el contenido del requerimiento ordinario de información no dista en el contenido del requerimiento especial aduanero. La Sala no comparte esa interpretación porque el requerimiento ordinario bien puede referirse a los hechos que fundamentan un requerimiento especial aduanero, pero no por eso, es equiparable al requerimiento especial aduanero. La diferencia entre esos dos actos de trámite radica en que el requerimiento ordinario lo expide la DIAN con el propósito de requerir información para efectos de tener mayores elementos de juicio para, ahí sí, iniciar la actuación administrativa “de oficio”, o con el propósito de persuadir al usuario aduanero para que corrija las declaraciones de importación. El requerimiento especial aduanero, en cambio, se expide con el propósito legal de iniciar la actuación administrativa aduanera con miras a que se imponga una sanción, se defina la situación jurídica de las mercancías aprehendidas, o se formule liquidación oficial de corrección o de revisión de valor. De ahí que, el requerimiento persuasivo que, para efectos de la actuación administrativa que ahora se analiza, expidió la DIAN, cuyo contenido se transcribió páginas atrás, es claramente diferenciable del requerimiento especial aduanero, por la finalidad misma por la que se expidió cada acto. De otra parte, es menester reiterar que, de conformidad con el artículo 519 del Decreto 2685 de 1999, el silencio positivo sólo se configuraba, en materia aduanera, en dos casos: cuando al término del plazo de los 12 meses previstos para desarrollar el proceso y decidir de fondo, no se profería la liquidación oficial, y cuando al vencimiento del plazo de 3 meses previsto para decidir el recurso de reconsideración, este no se decidía.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 2685 DE 1999 - ARTICULO 512 / DECRETO 2685 DE 1999 - ARTICULO 519

**NOTA DE RELATORIA:** La síntesis del asunto es la siguiente: Se estudió la legalidad de los actos por los que la DIAN corrigió unas declaraciones de importación presentadas por Reisbrans Ltda. SIA en el año 2001, por error en la subpartida arancelaria. La Sala revocó la sentencia del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca que anuló dichos actos y, en su lugar, negó la nulidad, porque concluyó que no hubo falta de competencia temporal en la expedición de la liquidación oficial de corrección y que, por ende, no se configuró el silencio administrativo positivo, toda vez que la liquidación se notificó dentro de los 12

meses, contados a partir de la notificación del requerimiento especial aduanero, que preveía el art. 519 del Decreto 2685 de 1999, antes de su modificación por el Decreto 4431 de 2004, para desarrollar el proceso y decidir de fondo. Al respecto precisó que el plazo no se debía computar desde la expedición del requerimiento ordinario, como lo alegó la actora y lo aceptó el *a quo*, sino desde la notificación del requerimiento especial, pues si bien el requerimiento ordinario se refería a los mismos hechos del especial, se trata de actos de trámite diferenciables, pues su finalidad es distinta. Agregó que la modificación de la clasificación arancelaria se fundó en el Arancel de Aduanas y no en las Resoluciones 10878 y 11069 de 2001 de la Subdirección Técnica de la DIAN, de modo que estas no se aplicaron retroactivamente, como lo adujo la actora. Finalmente, señaló que no se violó el derecho al debido proceso de esa parte, porque se le vinculó a la actuación administrativa debido a su condición de responsable de la correcta clasificación arancelaria de la mercancía, según lo preveía el texto vigente del art. 22 del Decreto 2685 de 1999, en la fecha de los hechos.

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre los eventos en que se configuraba el silencio administrativo positivo antes de la modificación del artículo 519 del Decreto 2685 de 1999 por el artículo 22 del Decreto 4431 de 2004 se reitera Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 29 de octubre de 2009, Radicación 25000-23-27-000-2004-92213-01(16482), M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

**RECURSO DE APELACION - Competencia del juez de segunda instancia / APELACION - Estudio de la providencia apelada en lo no apelado / CAUSAL DE NULIDAD - Si el juez contencioso encuentra probada una se puede abstener de estudiar las restantes**

El artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, que regula la competencia del juez de segunda instancia, dispone que la apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y que, por lo tanto, el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquella. Con fundamento en el artículo 357 *ibidem*, la Sala no podría enmendar la providencia apelada en la parte que no fue objeto del recurso de apelación por parte de la DIAN. Sin embargo, la Sala considera que debe revisar toda la providencia apelada por las siguientes razones: De conformidad con el inciso segundo del artículo 306 del Código de Procedimiento Civil, el juez puede abstenerse de examinar las restantes pretensiones de la demanda cuando encuentra probada al menos una excepción que conduzca a rechazar todas las pretensiones de la demanda. Esta misma premisa se aplica en los procesos contenciosos administrativos, cuando el juez encuentra probada una causal de nulidad de los actos administrativos demandados. En el caso concreto, el Tribunal halló configurada la causal de nulidad por falta de competencia temporal por ocurrencia del silencio administrativo positivo, decisión que no apeló la DIAN. Como la DIAN no apeló esa decisión, la Sala, se reitera, no tendría por qué revisar la sentencia del *a quo*. Sin embargo, si prospera el recurso de apelación de la DIAN respecto del tema que sí fue objetado, la Sala tendría que, necesariamente, revisar si se configuró la causal de nulidad por falta de competencia temporal. Por el contrario, si la Sala decide que no se configuró la causal de nulidad por falta de competencia temporal, igual le tocaría decidir si se configuraron las demás causales de nulidad que invocó la parte actora en la demanda. En consecuencia, procede la Sala a analizar, en primera instancia, la causal de nulidad por falta de competencia temporal.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 306 /

**TERMINOS - Clases. Preclusivo y perentorio. Características**

[...] la ley puede regular términos preclusivos y términos perentorios. Los términos perentorios son obligatorios, pero su incumplimiento no invalida la decisión. Cosa distinta ocurre con los términos preclusivos, en la medida en que son obligatorios pero, además, su incumplimiento conlleva las consecuencias que el legislador ha previsto, esto es, la falta de competencia para decidir, y que, en su lugar, surja el acto ficto o presunto favorable al administrado.

**ACTO DE CLASIFICACION ARANCELARIA - Es de carácter general**

Al respecto, se reitera que el acto de clasificación arancelaria de un bien, independientemente de que haya sido promovido por un particular o dictado de oficio por la DIAN, es un acto de carácter general, cuyos efectos son a futuro y de manera inmediata.

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre la naturaleza jurídica y los efectos del acto de clasificación arancelaria se reitera Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 23 de junio de 2011, Radicación 11001-03-27-000-2006-00032- 00 (16090), M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

**DEBIDO PROCESO - Alcance. Elementos / SOCIEDADES DE INTERMEDIACION ADUANERA - Responsabilidad / CLASIFICACION ARANCELARIA - Responsabilidad del intermediario aduanero por la indebida clasificación / CORRECCION DE ERRORES - Alcance del artículo 310 del Código de Procedimiento Civil**

[...] la Sala reitera que el debido proceso es una garantía instituida en favor de las partes y de los terceros interesados en una actuación administrativa o judicial. Es también una garantía a favor del Estado mismo, en cuanto tiene el derecho y la obligación de dictar las providencias conforme con los contenidos del debido proceso para preservar la legitimidad de las autoridades. En efecto, el debido proceso comprende fundamentalmente tres grandes elementos. Uno tiene que ver con el derecho a ser juzgado según las formas de cada juicio, esto es, según las normas procesales dictadas para impulsar la actuación judicial o administrativa. El otro elemento tiene que ver con el derecho a ser juzgado por lo que se conoce como el juez natural, esto es, por el juez o tribunal competente y, finalmente, aparece el importante elemento del derecho de defensa. En el presente caso, la Sala no evidencia la alegada violación del derecho al debido proceso con la actuación adelantada por la DIAN, pues las sociedades de intermediación aduanera, como es el caso de la demandante, eran responsables, administrativamente, por la exactitud y veracidad de la información contenida en los documentos presentados ante la DIAN, por los tratamientos preferenciales y por la correcta clasificación arancelaria de las mercancías, y respondían directamente por los gravámenes, tasas, sobretasas, multas o sanciones pecuniarias que se derivaran de las actuaciones que realizaran como declarantes autorizados, de acuerdo con el artículo 22 del Decreto 2685 de 1999, conforme con el texto vigente a la fecha de ocurrencia de los hechos [...] Finalmente, el artículo 310 del Código de Procedimiento Civil, que la DIAN aplicó en la actuación administrativa, permite corregir errores aritméticos, así como también, errores derivados de la omisión, cambio o alteración de palabras, que estén contenidas en la parte resolutive de la providencia. En el caso sub examine, el acto de trámite que se profirió para corregir el requerimiento especial aduanero no tuvo como fin

vincular a Reisbrands Ltda. SIA, porque esta empresa quedó vinculada formalmente al proceso administrativo aduanero no solo porque era responsable de la clasificación arancelaria en calidad de intermediario aduanero, pues en tal calidad se mencionó a la empresa en el requerimiento especial aduanero, sino porque se la vinculó a la actuación administrativa mediante la notificación del requerimiento especial aduanero, el día 16 de octubre de 2002, ordenada por ese requerimiento especial.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 2685 DE 1999 - ARTICULO 22 / CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 310

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre el debido proceso se reitera Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 5 de julio de 2012, Radicación 25000-23-25-000-2012-01138- 01, M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCION CUARTA

**Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS**

Bogotá D.C., veintisiete (27) de marzo de dos mil catorce (2014)

**Radicación número: 76001-23-31-000-2003-03496-01(18221)**

**Actor: REISBRANDS LTDA SIA**

**Demandado: DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – DIAN**

#### FALLO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la U.A.E. DIAN contra la sentencia del 6 de agosto de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que decidió:

**PRIMERO: DECLÁRASE** la nulidad de la Resolución No. 0032 de enero 20 de 2003 proferida por la División de Liquidación de la Administración Especial de Aduanas de Buenaventura por la cual se profiere Liquidación Oficial de Corrección de las Declaraciones de Importación referidas en la parte motiva, y la Resolución No 0339 de mayo 14 de 2003 proferida por la División Jurídica Aduanera de la Administración Especial de Aduanas de Buenaventura por la cual se resuelve el recursos (sic) de reconsideración contra la anterior.

**SEGUNDO: DECLÁRANSE** en firme las siguientes Declaraciones de Importación y que fueron la materia de controversia:

Como consecuencia, las sociedades demandadas no están obligadas a cancelar suma alguna por concepto de mayor arancel al que fuera liquidado en dichas Declaraciones. Así mismo tampoco están obligadas a cancelar las correspondientes multas que le fueron impuestas, y en caso que tales sumas de dinero ya hubieran sido pagadas, la DIAN deberá proceder a devolverlas debidamente indexadas con base en el índice de Precios al Consumidor, con base en la siguiente fórmula, siendo el índice inicial el del día en que las demandadas realizaron el pago y el índice final el del día en que la Administración de Aduanas haga efectiva la devolución:

$$\text{Valor Actualizado} = \frac{\text{Valor pagado} \times \text{IPC final}}{\text{IPC inicial}}$$

**TERCERO: DENIÉGANSE** las demás pretensiones de la demanda.”

### 1. ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS

Previo requerimiento ordinario, la División de Liquidación de la Administración Especial de Aduanas de Buenaventura, el día 20 de enero de 2003, formuló la Liquidación Oficial de Corrección 0032 a la sociedad Reisbrands Ltda. SIA, por presentarse error en la subpartida arancelaria registrada en las siguientes declaraciones de importación:

No. Declaración de importación	Fecha
0512301054763-3	Mayo 25 de 2001
0605944074803-5	Abril 19 de 2001
0706425070608-7	Abril 26 de 2001
0706425070633-1	Mayo 2 de 2001
0706425070875-7	Mayo 14 de 2001
0706425069423-1	Febrero 5 de 2001
0706425069611-8	Febrero 19 de 2001
0706425069613-2	Febrero 19 de 2001
0706425069614-1	Febrero 19 de 2001
0706425069615-7	Febrero 19 de 2001
0706425091047-4	Febrero 28 de 2001
0605944074507-1	Marzo 15 de 2001
0605944074799-3	Abril 19 de 2001
0706425069504-8	Febrero 8 de 2001
0512308053965-5	Marzo 5 de 2001
0512310057256-7	Marzo 29 de 2001
0706425071081-0	Mayo 18 de 2001
0512301054795-9	Mayo 29 de 2001

0512301054797-3	Mayo 29 de 2001
0512301054798-0	Mayo 29 de 2001
0706425069503-0	Febrero 8 de 2001
0706425069312-0	Enero 17 de 2001
0706425069646-5	Febrero 23 de 2001

Igualmente, le impuso a la demandante una sanción equivalente al 10% del valor de los tributos dejados de pagar. (Folios 27 a 75 cuaderno principal)

La liquidación oficial de corrección fue confirmada por la Resolución 0339 del 14 de mayo de 2003, con ocasión del recurso de reconsideración interpuesto por la sociedad actora. (Folios 4 a 26 cuaderno principal)

## 2. ANTECEDENTES PROCESALES

### 2.1. LA DEMANDA

El apoderado judicial de la sociedad Reisbrands Ltda. SIA formuló las siguientes pretensiones:

1. Que es nula la totalidad de la resolución No. 0339 del 14 de mayo de 2.003 proferida por la División Jurídica Aduanera de la **Administración Especial de Aduanas de Buenaventura**, por medio de la cual resolvió los recursos de reconsideración interpuestos por las demandantes.
2. Que es nula la totalidad de la resolución No. 0032 del 20 de enero de 2.003, a través de la cual la División de Liquidación de la **Administración Especial de Aduanas de Buenaventura** formuló Liquidación Oficial de Corrección a las declaración de importación números:

0512301054763-3	del	25 de Mayo de 2001
0605944074803-5	del	19 de Abril de 2001
0706425070608-7	del	26 de Abril de 2001
0706425070633-1	del	2 de Mayo de 2001
0706425070875-7	del	14 de Mayo de 2001
0706425069423-1	del	5 de Febrero de 2001
0706425069611-8	del	19 de Febrero de 2001
0706425069613-2	del	19 de Febrero de 2001
0706425069614-1	del	19 de Febrero 2001
0706425069615-7	del	19 de Febrero de 2001
0706425091047-4	del	28 de Febrero de 2001
0605944074507-1	del	15 de Marzo de 2001
0605944074799-3	del	19 de Abril de 2001
0706425069504-8	del	8 de Febrero de 2001
0512308053965-5	del	5 de Marzo de 2001

0512310057256-7	del	29 de Marzo de 2001
0706425071081-0	del	18 de Mayo de 2001
0512301054795-9	del	29 de Mayo de 2001
0512301054797-3	del	29 de Mayo de 2001
0512301054798-0	del	29 de Mayo de 2001
0706425069503-0	del	8 de Febrero de 2001
0706425069312-0	del	17 de Enero de 2001
0706425069646-5	del	23 de Febrero de 2001

3. Que como consecuencia de los anteriores pronunciamientos, y a título de restablecimiento del derecho, se declare igualmente que:

3.1. Las demandantes REISBRANDS LTDA. SIA y DATECSA S.A. no están obligadas a pagar, bien sea de manera individual, solidaria, o conjuntamente, ni la suma de **CIENTO SETENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS VEINTIÚN MIL CUATROCIENTOS UN PESOS (\$171.321.401)** correspondiente al arancel del 20% que al decir de la demandada se dejó de cancelar a raíz de las citadas declaraciones de importación, ni, por supuesto, los intereses de mora causados sobre ese monto.

3.2. Que, ante la circunstancia antes expuesta, tampoco es procedente hacer efectivas-o tratar de hacer efectivas- las pólizas de cumplimiento que en torno a estos asuntos hubieren constituido quienes integran la parte actora.

3.3. Que, en caso de que al proferirse la sentencia, **REISBRANDS LTDA SIA** y/o **DATECSA S.A.** ya hubieren pagado –directa o indirectamente- las sumas de dinero provenientes de la Liquidación Oficial que se impugna, se ordene a la Administración demandada la devolución de las mismas, debidamente indexadas.

4. Que se condene en costas a la demandada.”

#### 2.1.1. Normas violadas:

La demandante invocó como violadas las siguientes disposiciones:

- Artículos 29, 83, 230 y 363 de la Constitución Política;
- Artículos 11 y 12 del Código Civil;
- Artículo 310 del Código de Procedimiento Civil;
- Artículo 8º de la Ley 153 de 1887;
- Artículo 66 del Decreto 01 de 1984;
- Artículos 507, 509, 512 y 519 del Decreto 2685 de 1999;
- Concepto DIAN 121 del 8 de octubre de 2002 y,
- Concepto DIAN 061 del 15 de abril de 2002

#### 2.1.2. Concepto de la violación

La parte actora puso de presente que la sociedad DACTECSA S.A. contrató a la sociedad Reisbrands Ltda. SIA para que tramitara la importación y nacionalización de ciertos equipos proyectores de datos y multimedia. Que en desarrollo de dicho mandato presentó las declaraciones de importación objeto de discusión, en las que figura que los bienes importados ingresaron al país por la subpartida arancelaria 90.07.20.90.00, con un tributo aduanero del 5% de arancel y 16% de IVA.

Que la DIAN, previa inspección física de la mercancía importada, profirió los actos administrativos demandados, en los que clasificó el producto importado en la posición arancelaria 85.28.30.00.00, y liquidó el arancel en el 20%.

**a. Configuración del silencio administrativo positivo. Violación de los artículos 29 y 83 de la Constitución Política, 66 del Decreto 01 de 1984, 507, 509, y 519 del Decreto 2685 de 1999 y el Concepto DIAN 0121 del 8 de octubre de 2002.**

Dijo que se violó el derecho al debido proceso y el principio de buena fe, en la medida en que la DIAN no observó el procedimiento y pretermitió las formas inherentes al tipo de actos administrativos demandados.

Que por aplicación de los artículos 509, 512 y 519 del Decreto 2685 de 1999, en el caso se configuraron dos silencios administrativos positivos que, de aplicarse en estricto derecho, darían lugar a la declaratoria de nulidad de los actos administrativos demandados y la consecuente firmeza de las declaraciones de importación discutidas.

Explicó que, de acuerdo con el artículo 512 del Decreto 2685 de 1999, la DIAN tenía el plazo de 30 días contados a partir de la contestación del requerimiento especial aduanero, para proferir la liquidación oficial de corrección. Que la Liquidación Oficial de Corrección 0032 del 20 de enero de 2003 fue extemporánea, pues el término que tenía la DIAN para expedirla vencía el 17 de diciembre de 2002, teniendo en cuenta que el requerimiento especial aduanero 1694 del 15 de octubre de 2002 fue respondido por la sociedad el 1º de noviembre de 2002. Que, por tanto, se configuró el silencio administrativo positivo.



Añadió que se configuró el silencio administrativo positivo del artículo 519 del Decreto 2685 de 1999, inciso 5º, pues transcurrieron más de doce meses desde el momento en que la DIAN profirió el Requerimiento Ordinario 63-00-051-001078 del 19 de noviembre de 2001, hasta la expedición de la Resolución 0032 del 20 de enero de 2003. Para la demandante, el cómputo de los doce meses empieza a partir del 22 de noviembre de 2001, fecha en que se surtió la notificación del requerimiento ordinario con la introducción al correo.

Indicó que el requerimiento ordinario 63-00-051-001078 del 19 de noviembre de 2001 no tenía este carácter, sino que correspondía, efectivamente, a un requerimiento especial aduanero.

**b. Aplicación retroactiva de las Resoluciones 10875 y 11069 de 2001. Violación de los artículos 29, 230 y 363 de la Constitución Política, 11 y 12 del Código Civil, 8º de la Ley 153 de 1887 y del Concepto DIAN 061 del 15 de abril de 2002.**

La parte actora sostuvo que la DIAN violó el principio general de derecho de la no retroactividad de los actos administrativos, pues el cambio de la subpartida arancelaria de la mercancía importada se fundamentó en las Resoluciones 10875 y 11069 de 2001, expedidas por la Subdirección Técnica de la DIAN, actos de clasificación arancelaria que fueron publicados en el diario oficial con posterioridad a la presentación de las declaraciones de importación objeto de discusión.

**c. Vinculación de Reisbrands Ltda. SIA al proceso administrativo aduanero. Violación de los artículos 29 de la Constitución Política y 310 del Código de Procedimiento Civil.**

La parte actora dijo que la DIAN violó el derecho al debido proceso porque en el requerimiento ordinario del 19 de noviembre de 2001, y en el requerimiento de información del 23 de septiembre de 2002, ordenó notificar esos requerimientos a la sociedad DATECSA S.A., y en el requerimiento especial aduanero del 15 de octubre de 2002, sólo ordenó notificar ese requerimiento a la sociedad Reisbrands Ltda. SIA.

Afirmó que la DIAN, con el fin de subsanar tal error, el 21 de noviembre de 2002 expidió un tercer requerimiento especial aduanero, con el que corrigió el

requerimiento especial aduanero del 15 de octubre de 2002 e intentó vincular a Reisbrands Ltda., con fundamento en el artículo 310 del Código de Procedimiento Civil, a pesar de que esta disposición se aplica sólo para la corrección de errores aritméticos.

## **2.2. Contestación de la demanda**

La U.A.E. DIAN no contestó la demanda.

## **2.3. La sentencia apelada**

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca declaró la nulidad de los actos demandados con fundamento en las siguientes consideraciones:

Puso de presente que la figura del silencio administrativo positivo, en materia aduanera, para la fecha de ocurrencia de los hechos, estaba regulada en los artículos 509, 512 y 519 del Decreto 2685 de 1999.

Que el requerimiento ordinario de información del 19 de noviembre de 2001 contenía, en esencia, los elementos del requerimiento especial aduanero, señalados en el artículo 509 del Estatuto Aduanero. Para el Tribunal, el requerimiento especial aduanero que profirió la DIAN el 15 de octubre de 2002 es una versión ampliada del requerimiento ordinario de información, pues entre los dos no existe diferencia alguna de fondo. Que, además, ese requerimiento ordinario de información se limitó solicitar la remisión de la *“fotocopia de las declaraciones de importación inicial (sic) que se presente donde conste que se ha subsanado el error”*.

Dijo el Tribunal que el requerimiento ordinario de información no está regulado en el Estatuto Aduanero, pero que, en todo caso, se trata de un mecanismo del que dispone la Administración para solicitar o requerir al usuario aduanero cualquier información que estime necesaria. En ese entendido, consideró que el requerimiento ordinario del 19 de noviembre de 2001 no cumplió ese objetivo.

Que el término de 30 días que tenía la DIAN para proferir la liquidación oficial de corrección, empezó a contarse a partir del 7 de diciembre de 2001, momento en que la demandante respondió el requerimiento ordinario del 19 de noviembre de 2001. Que como la liquidación oficial de corrección fue proferida el 20 de enero de 2003, se tiene que fue extemporánea y, por ende, se configuró el silencio administrativo positivo alegado.

Concluyó que también se configuró el silencio administrativo del artículo 519 del Decreto 2685, pues transcurrieron más de doce meses para proferir la liquidación oficial de corrección desde el momento en que la DIAN notificó el requerimiento de información del 19 de noviembre de 2001, esto es, desde el 30 de noviembre de 2001, hasta cuando expidió la Resolución 0032.

Que no era de recibo el argumento de la DIAN acerca de que el requerimiento especial aduanero es un acto de trámite, sobre el que no opera el silencio administrativo positivo, porque el supuesto de hecho que prevé el artículo 512 del Decreto 2685 de 1999, para que se produzca el silencio administrativo positivo, es que hayan transcurrido más de 30 días después de recibida la respuesta al requerimiento especial, sin que se hubiera proferido la respuesta de fondo. Y, en el caso del artículo 509 del mismo decreto, cuando transcurren 30 días de establecida la ocurrencia de una presunta infracción aduanera y no se ha proferido requerimiento especial aduanero.

Precisó que la consecuencia jurídica del silencio administrativo positivo, ocurrido en el presente caso, es la firmeza de las declaraciones de importación y la entrega de la mercancía cuando ésta ha sido aprehendida.

No obstante que, a juicio del a quo, lo anteriormente expuesto tenía mérito suficiente para retirar del ordenamiento jurídico los actos demandados, decidió analizar las demás causales de nulidad que se propusieron en la demanda y halló configurada la causal de nulidad por “falta de motivación”.

Se refirió, entonces, a los alegatos que propuso la parte actora, referidos a la nulidad de los actos demandados por violación del principio de irretroactividad de los actos administrativos, concretamente, por la presunta aplicación retroactiva de las Resoluciones 10875, 11069 de 2001 y 3230 de 2001, que se publicaron en el diario oficial el 4 de mayo de ese año.

Para el Tribunal *“el problema no es que la DIAN esté aplicando una clasificación arancelaria retroactivamente”*. A su juicio, *“desde el punto de vista de la motivación del acto administrativo, no resulta suficiente que se afirme sin más y de manera tan general, que el verdadero arancel de la mercancía de marras es el que corresponde al Arancel de Aduanas con sus Notas Explicativas y las Reglas de Clasificación, pues además de no aportar razones técnicas que desvirtúen la subpartida que el importador utilizó, sobre la cual de paso no puede soslayarse el hecho que afirma éste en cuanto desde tiempo atrás venía utilizándola, se limita a decir que dichas razones están contenidas en unos estudios técnicos que sirvieron de sustento a las susodichas resoluciones, razones que en ningún momento del proceso administrativo le fueron expuestas a las sociedades comprometidas.”*

De manera que, para el a quo, *“en la generalidad de la motivación y la falta de justificación clara y precisa acerca del porqué la clasificación arancelaria o subpartida de la mercancía importada debía ser la 85.28.30.00.00 y no la 90.07.20.90.00.00, es que la Sala estima radica el vicio de los actos deprecados, consistente en la falta de motivación, pero por supuesto sólo respecto a aquellas Declaraciones con fecha anterior a mayo 4 de 2001.”*

Precisó, además, que la DIAN no controvertió el hecho de que de tiempo atrás los importadores venían importando las mercancías por la subpartida 90.07.20.90.00.00, y que ningún cuestionamiento había hecho la DIAN al respecto. Que, por lo tanto, la DIAN sorprendió a la parte actora en franca violación del principio de la confianza legítima, *“toda vez que si bien la falta de control o la inactividad o la permisividad de la Administración no es fuente legítima para adquirir derechos, tampoco la facultad sancionatoria o fiscalizadora puede entenderse como omnímoda, indiferente y sobre todo inconsecuente con sus propias conductas omisivas o permisivas.”*

Después de que discurrió sobre el alcance del principio de confianza legítima, el a quo concluyó que *“En síntesis, no es de recibo que la Administración no acepte parte de su culpa cuando el particular o usuario viene de tiempo atrás y de buena fe actuando convencido de hacerlo sometido al reglamento, tiempo durante el cual nunca recibió reproche alguno a pesar que de su actuar ésta tenía pleno conocimiento. Es decir, la propia administración, también de buena fe, ejerce su función fiscalizadora con el mismo convencimiento del particular en cuando a la normalidad del trámite respectivo, y de pronto cuando ésta cae en cuenta de lo*

*contrario, descarga todo su poder sancionatorio sobre aquél creyéndose ésta libre de toda falta; aquí es cuando se rompe el sano equilibrio de cargas al que se ha hecho mención y se da lugar a un actuar formalmente legítimo pero perverso.”*

Por último, el a quo consideró que no era procedente condenar en costas a la DIAN porque no se configuran los presupuestos para imponerlas.

#### **2.4. El recurso de apelación**

La **U.A.E. DIAN** apeló la decisión del Tribunal por las siguientes razones:

Que de acuerdo con las Resoluciones 3230 del 10 de abril de 2001, 10875 del 10 de diciembre de 2001 y 11069 del 14 de diciembre de 2001, y el Concepto 53012-061, la subpartida arancelaria correspondiente a un equipo de video proyector es la 85.28.30.00.00, lo que equivale a un arancel del 20%.

Que la División de Arancel de la Subdirección Técnica Aduanera está facultada para expedir clasificaciones arancelarias de mercancías, de carácter general, teniendo como sustento legal el Decreto 2685 de 1999.

Transcribió los artículos 1º, 3º y 22 del Decreto 2685 de 1999.

#### **2.5. Alegatos de conclusión**

La **parte actora** no alegó de conclusión.

La **DIAN** transcribió los artículos 513, 507, 508, 509, 510, 511, 512 y 515 del Decreto 2685 de 1999.

Precisó que la DIAN, en ejercicio de las facultades de fiscalización y control que la ley le otorga, puede solicitar, mediante requerimiento ordinario, información y documentos que estén en poder del importador o declarante o cualquier otro usuario de comercio exterior que esté relacionado con la operación objeto de investigación. Que con fundamento en esa información puede impulsar de oficio la actuación administrativa, y que empieza con la notificación del requerimiento especial aduanero, de acuerdo con el artículo 507 del Decreto 2685 de 1999.

Indicó que en el requerimiento ordinario que se dirigió a la sociedad importadora DATECSA S.A., se puso de manifiesto que la mercancía importada, esto es, los *“equipos proyectores de imágenes fijas y de video, las cuales pueden provenir de un televisor, un computador, un VHS, un DVD, videojuego o una antena”*, debió ser clasificada en la subpartida 85.28.30.00, *“toda vez que toda clasificación arancelaria debe efectuarse de acuerdo con el sistema armonizado colombiano y en este caso teniendo en cuenta las reglas generales interpretativas 1 y 6 del mencionado texto arancelario.”*

Que si bien es cierto que en el requerimiento ordinario se le requirió a la demandante la corrección de las declaraciones de importación discutidas, y se le dijo la forma en que debía corregir, también se le pidió información y ciertos documentos. Recalcó que este acto administrativo es voluntario y que, contrario a lo considerado por el Tribunal, no tiene los requisitos del artículo 509 del Decreto 2685 de 1999 para ser considerado un requerimiento especial.

Que no era aceptable confundir el requerimiento ordinario con el requerimiento especial aduanero 1694 del 15 de octubre de 2002, acto de trámite con el que se inició el proceso administrativo que culminó con la liquidación oficial de corrección cuya nulidad se demanda.

Que el requerimiento especial del 15 de octubre de 2002 fue corregido el 21 de noviembre de 2002, mediante acto que fue notificado en debida forma a la demandante.

Que de acuerdo con las pruebas recaudadas se profirió la Liquidación Oficial de Corrección 0032 del 20 de enero de 2003, la que fue notificada a la demandante, quien interpuso recurso de reconsideración, el que fue resuelto mediante la Resolución 0339 del 14 de mayo de 2003. Que lo anterior evidencia que se dio estricto cumplimiento a los términos legales y que se respetó el derecho al debido proceso de la demandante.

Que al expedirse los actos administrativos demandados se aplicaron las normas del arancel de aduanas que rigen la clasificación arancelaria de la mercancía, en atención, no sólo a la naturaleza de la mercancía, sino también, en aplicación de las reglas generales de interpretación del arancel de aduanas.

Precisó que las resoluciones que expidió la Subdirección Técnica sirvieron de orientación. Que esas resoluciones no son “la norma de clasificación que obliga a los declarante (sic)”.

### **3. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la U.A.E. DIAN contra la sentencia del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que declaró la nulidad de los actos administrativos que corrigieron ciertas declaraciones de importación presentadas por la demandante durante los meses de enero a mayo de 2001.

#### **3.1. Asunto preliminar.**

Previo a resolver, se advierte que en la sentencia apelada se decidió la nulidad de los actos administrativos porque el *a quo* halló probadas dos causales de nulidad: (i) la de falta de competencia temporal de la DIAN por la presunta configuración del silencio administrativo positivo, y (ii) la falta de motivación de los actos demandados por la presunta falta de explicación de las razones que tuvo la DIAN para modificar la subpartida arancelaria por la que los importadores venían declarando cierto tipo de mercancías.

En el recurso de apelación, la DIAN no propuso razones de oposición respecto de la configuración de la causal de nulidad por falta de competencia temporal por presunta ocurrencia del silencio administrativo positivo. Como se vio, el apoderado de la DIAN expuso unas breves razones de explicación, más que de disenso frente a la clasificación arancelaria de la mercancía que importó la parte actora, y cuyas declaraciones de importación fueron objeto de liquidación oficial.

El artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, que regula la competencia del juez de segunda instancia, dispone que la apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y que, por lo tanto, el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquella.

Con fundamento en el artículo 357 ibídem, la Sala no podría enmendar la providencia apelada en la parte que no fue objeto del recurso de apelación por parte de la DIAN.

Sin embargo, la Sala considera que debe revisar toda la providencia apelada por las siguientes razones:

De conformidad con el inciso segundo del artículo 306 del Código de Procedimiento Civil, el juez puede abstenerse de examinar las restantes pretensiones de la demanda cuando encuentra probada al menos una excepción que conduzca a rechazar todas las pretensiones de la demanda. Esta misma premisa se aplica en los procesos contenciosos administrativos, cuando el juez encuentra probada una causal de nulidad de los actos administrativos demandados.

En el caso concreto, el Tribunal halló configurada la causal de nulidad por falta de competencia temporal por ocurrencia del silencio administrativo positivo, decisión que no apeló la DIAN.

Como la DIAN no apeló esa decisión, la Sala, se reitera, no tendría por qué revisar la sentencia del a quo. Sin embargo, si prospera el recurso de apelación de la DIAN respecto del tema que sí fue objetado, la Sala tendría que, necesariamente, revisar si se configuró la causal de nulidad por falta de competencia temporal.

Por el contrario, si la Sala decide que no se configuró la causal de nulidad por falta de competencia temporal, igual le tocaría decidir si se configuraron las demás causales de nulidad que invocó la parte actora en la demanda.

En consecuencia, procede la Sala a analizar, en primera instancia, la causal de nulidad por falta de competencia temporal.



### 3.2. De las Causales de nulidad.

#### 3.2.1. De la causal de nulidad por falta de competencia temporal.

##### a. Hechos relevantes para decidir la litis.

Para resolver la causal de nulidad por falta de competencia temporal es menester destacar los siguientes hechos relevantes:

En el expediente se encuentra probado que la sociedad Reisbrands Ltda. SIA presentó, en nombre y representación de la sociedad DATECSA S.A., las declaraciones de importación que se relacionan a continuación, junto con las facturas, declaraciones andinas de valor y otros documentos soporte (fls 28 a 144 anexos):

No. Declaración de importación	Fecha
0512301054763-3	Mayo 25 de 2001
0605944074803-5	Abril 19 de 2001
0706425070608-7	Abril 26 de 2001
0706425070633-1	Mayo 2 de 2001
0706425070875-7	Mayo 14 de 2001
0706425069423-1	Febrero 5 de 2001
0706425069611-8	Febrero 19 de 2001
0706425069613-2	Febrero 19 de 2001
0706425069614-1	Febrero 19 de 2001
0706425069615-7	Febrero 19 de 2001
0706425091047-4	Febrero 28 de 2001
0605944074507-1	Marzo 15 de 2001
0605944074799-3	Abril 19 de 2001
0706425069504-8	Febrero 8 de 2001
0512308053965-5	Marzo 5 de 2001
0512310057256-7	Marzo 29 de 2001
0706425071081-0	Mayo 18 de 2001
0512301054795-9	Mayo 29 de 2001
0512301054797-3	Mayo 29 de 2001
0512301054798-0	Mayo 29 de 2001
0706425069503-0	Febrero 8 de 2001
0706425069312-0	Enero 17 de 2001
0706425069646-5	Febrero 23 de 2001

Mediante el Auto 50150 del 11 de septiembre de 2001, la Jefe de la División de Fiscalización Aduanera de la Administración Local de Impuestos de Cali abrió el expediente CV 02 02 20150 de la Sociedad Reisbrands Ltda. SIA. (Fl. 1 anexos)

El día 19 de noviembre de 2001, la Jefe de la División de Programas de Fiscalización Aduanera profirió el Requerimiento Ordinario de información 63-00-051-001078 (fls. 3 a 5 anexos), en el que requirió a la sociedad DATECSA S.A. lo siguiente:

*“1. Corregir las declaraciones de importación que se relacionan a continuación, mediante la cual la Empresa importó **equipos proyectores de imágenes fijas y de video, las cuales pueden provenir de un televisor, un computador, un VHS, un DVD, videojuego o una antena**, que clasificó bajo la Subpartida 90.07.20.90.00, y que a juicio de este despacho deben ser clasificadas bajo la subpartida arancelaria 85.28.30.00.00, ya que toda clasificación arancelaria debe efectuarse de acuerdo con el sistema armonizado Colombiano y en este caso teniendo en cuenta las Reglas Generales interpretativas 1 y 6 del mencionado texto arancelario.*

*(...)*

*2. Si usted, con ocasión del presente Requerimiento Ordinario acepta corregir de manera voluntaria la(s) declaración(es) señalada en este documento, deberá liquidar además de los tributos aduaneros correspondientes a la subpartida mencionada que se generen, **la sanción por corrección** de que trata el Artículo 482 literal 2.2 del Decreto 2685 de 1999, modificado por el Decreto 1232 de 2001 en su artículo 38, equivalente al 10% del valor de los tributos dejados de cancelar, **sin perjuicio de los intereses moratorios que se deriven de tal corrección.***

*3. Remitir a este Despacho fotocopia clara y legible de las declaraciones de importación: inicial y de corrección que se presente donde conste que se ha subsanado el error, liquidando y pagando los tributos, sanciones, y fotocopia del recibo oficial de pago en bancos donde se relacione el pago de los intereses moratorios que generen.*

*(...)”*

El día 7 de diciembre de 2001, DATECSA S.A. respondió el requerimiento ordinario de información (fls. 7 a 144 anexos).

El día 15 de octubre de 2002, la DIAN profirió el Requerimiento Especial Aduanero 1694, en el que propuso la liquidación oficial de corrección en relación con las declaraciones de importación presentadas por la sociedad DATECSA S.A., por el período comprendido entre enero y mayo del 2001. El requerimiento especial fue notificado a la sociedad Reisbrands Ltda. SIA el 16 de octubre de 2002 (fls. 158 y 160 a 185 anexos)

El 1º de noviembre de 2002, la sociedad Reisbrands Ltda. SIA respondió el requerimiento especial aduanero (fls. 186 a 192).

El 21 de noviembre de 2002, mediante auto 1867, la DIAN corrigió el requerimiento especial aduanero 1694 del 15 de octubre de 2002. Los aspectos corregidos consistieron en formular requerimiento especial aduanero a la sociedad Reisbrands Ltda. SIA, y en modificar los valores liquidados por impuesto a pagar y sanciones (fls. 229 a 271)

El 4 de diciembre de 2002, la sociedad Reisbrands Ltda. SIA respondió el auto 1867 del 21 de noviembre 2002.

Mediante la Resolución 0032 del 20 de enero de 2003, la DIAN formuló liquidación oficial de corrección a las declaraciones de importación relacionadas anteriormente, presentadas por el importador DATECSA S.A., por medio de Reisbrands Ltda. SIA. Este acto administrativo se notificó personalmente a DATECSA S.A el 29 de enero de 2003 y por conducta concluyente a Reisbrands Ltda. SIA el 14 de febrero de 2003 (fls. 305 a 639 anexos 2)

El 14 de febrero de 2003, las sociedades Reisbrands Ltda. SIA, quien manifestó que se daba por notificada por conducta concluyente de la liquidación oficial, y

DATECSA S.A. interpusieron recurso de reconsideración contra la Resolución 0032 mencionada (fls. 609 a 639 y 655 a 681 anexos 2)

El 14 de mayo de 2003, la División Jurídica Aduanera de la Administración Local de Aduanas de Cali, mediante la Resolución 339 del 14 de mayo de 2003, resolvió desfavorablemente el recurso de reconsideración interpuesto por DATECSA y Reisbrands Ltda. SIA. Este acto administrativo se notificó por correo certificado el día 26 de mayo de 2003 (fls. 686 a 707 anexos 2)

Mediante la Resolución 1107 del 19 de noviembre de 2003, la Administración Especial de Aduanas de Buenaventura revocó parcialmente la Resolución 339 de 2003 en el sentido de desvincular a DATECSA S.A. (fls 792 a 801 anexos 2)

#### **b. De la configuración del silencio administrativo positivo**

Mediante sentencia del 29 de octubre de 2009<sup>1</sup>, esta Sala precisó, respecto de la configuración del silencio administrativo positivo en materia aduanera lo siguiente:

#### ***“DE LA CONFIGURACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO***

*Para efectos de ilustrar la decisión que adoptará la Sala, conviene destacar las normas sobre silencio administrativo positivo, vigentes para la fecha de ocurrencia de los hechos, así:*

*El artículo 519 del Decreto 2685 de 1999, modificado por el Decreto 1198 de 2000, era del siguiente tenor:*

*“ARTÍCULO 519. 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. Cuando el procedimiento se haya adelantado para formular*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 29 de octubre de 2009. Expediente 16482. Demandante World Customs & Cía. Ltda. SIA. Consejero Ponente: doctor Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

*una liquidación oficial, dará lugar a la firmeza de la declaración. En los casos de mercancía aprehendida para definición de situación jurídica, dará lugar a la entrega de la misma al interesado, previa presentación y aceptación de la declaración de legalización, cancelando los tributos aduaneros a que hubiere lugar y sin el pago de sanción alguna por concepto de rescate.*

*No procederá la entrega de la mercancía respecto de la cual no sea procedente la legalización de que trata el artículo 228 del presente decreto, ni de aquellas mercancías sobre las cuales existan restricciones legales o administrativas para su importación.*

*Cuando no sea posible legalizar la mercancía, el procedimiento previsto en el presente Título continuará hasta la definición de la situación jurídica de la mercancía.*

*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 cuyo caso la autoridad competente de oficio o a petición de parte así lo declarará.*

*Habrá lugar a la aplicación del silencio administrativo positivo cuando desde la iniciación del respectivo proceso, hayan transcurrido más de doce (12) meses sin haber desarrollado el proceso y proferido la decisión de fondo.*

*Lo previsto en este artículo se aplicará sin perjuicio de las investigaciones y sanciones disciplinarias a que haya lugar.*

*No procederá la entrega de la mercancía respecto de la cual no sea procedente la legalización de que trata el artículo 228 del presente decreto, ni de aquellas mercancías sobre las cuales existan restricciones legales o administrativas para su importación.*

*Cuando no sea posible legalizar la mercancía, el procedimiento previsto en el presente Título continuará hasta la definición de la situación jurídica de la mercancía.*

*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 cuyo caso la autoridad competente de oficio o a petición de parte así lo declarará.*

*Lo previsto en este artículo se aplicará sin perjuicio de las investigaciones y sanciones disciplinarias a que haya lugar.”*

*De la norma en cita se advierte que el silencio administrativo positivo **se configura en dos casos:** (negrilla fuera de texto)*

*El primero, cuando se incumplía el término para resolver el recurso de reconsideración, esto es cuando el acto definitivo se profería después de los tres meses siguientes a la presentación del recurso (inciso 4º del artículo 519).<sup>2</sup>*

*El segundo, cuando desde la iniciación de la actuación administrativa transcurrían 12 meses sin que se hubiera proferido decisión de fondo (inciso 5º del artículo 519).*

*Son esos los casos en que el legislador consagraba expresamente el silencio administrativo positivo<sup>3</sup>. No así ocurre con los artículos 511 y 512 ibídem, que, en general, determinaban términos para el desarrollo del procedimiento, pero cuyo incumplimiento no configuraba el silencio administrativo positivo.*

*El primero de los citados artículos era del siguiente tenor:*

*“ARTÍCULO 511. Dentro de los diez (10) días siguientes a la recepción de la respuesta al Requerimiento Especial Aduanero, se decretará mediante auto motivado la práctica de las pruebas solicitadas que sean conducentes, eficaces, pertinentes y necesarias para el esclarecimiento de los hechos materia de investigación, se denegarán las que no lo fueren y se ordenará de oficio la práctica de las que se considere pertinentes.*

---

<sup>2</sup> ARTICULO 515. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN, modificado por el artículo 50 del Decreto 1232 de 2001. Contra el acto administrativo que decida de fondo procede el Recurso de Reconsideración, el cual deberá interponerse dentro de los quince (15) días siguientes a su notificación. El término para resolver el Recurso de Reconsideración será de tres (3) meses contados a partir de la fecha de su interposición.

PARÁGRAFO. El término para resolver el Recurso de Reconsideración se suspenderá por el término que dure el período probatorio cuando a ello hubiere lugar.

<sup>3</sup> Conviene recordar que por disposición del artículo 41 del C.C.A., el silencio positivo se configura en los casos expresamente señalados en la ley, lo que excluye las interpretaciones extensivas o analógicas.

*El auto que decreta las pruebas se deberá notificar por estado, conforme a lo establecido en el artículo 566 del presente Decreto. Contra el mismo procede el recurso de reposición el cual deberá interponerse dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación y resolverse dentro de los tres (3) días siguientes a su interposición.*

*El término para la práctica de las pruebas será de treinta (30) días si es en el país, y de cincuenta (50) días si es en el exterior y correrá a partir de la ejecutoria del acto que las decretó.”*

*A su turno, el artículo 512 a la letra decía:*

*“ARTÍCULO 512. 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; la autoridad aduanera dispondrá de treinta (30) días para expedir el acto administrativo que decida de fondo sobre la imposición de la sanción, el decomiso de la mercancía, la formulación de la Liquidación Oficial o, el archivo del expediente y la devolución de la mercancía aprehendida, si a ello hubiere lugar.*

*La notificación del acto que decide de fondo se deberá practicar de conformidad con los artículos 564 y 567 del presente Decreto.”*

*Aun cuando el citado artículo 512 consagraba que una vez “practicadas las pruebas”, o vencido el término de traslado, sin que se hubiere recibido respuesta al requerimiento especial, o sin que se hubiere solicitado pruebas, o se hubieren denegado las pedidas, la Administración tenía 30 días para expedir el acto administrativo que “decida de fondo sobre la imposición de la sanción, el decomiso de la mercancía, la formulación de la Liquidación Oficial, o el archivo del expediente y la devolución de la mercancía aprehendida”, lo cierto es que ni el incumplimiento del término para decretar las pruebas ni el previsto para proferir la decisión después del periodo probatorio, daban lugar al silencio administrativo positivo.*

*En efecto, en cuanto a los términos para decidir de fondo se precisa que como el artículo 512 fijaba un término de 30 días para proferir la decisión y el 519 preveía que la actuación administrativa no podía exceder de 12 meses, contados desde la notificación del requerimiento especial, so pena de la “aplicación del silencio administrativo positivo”, el término de los 12 meses para efectos del silencio administrativo positivo no incluía los términos para decidir el recurso de reconsideración, toda vez que el intérprete debía privilegiar, por una parte, la norma que mantenía la competencia de la Administración para proferir la decisión de fondo y no aquella que reducía la oportunidad para proferirla y, por otro lado, debía tener en cuenta las normas que regularon de manera expresa el silencio administrativo*

*positivo (incisos 4º y 5º del artículo 519). Esa era realmente la forma en que debían interpretarse las normas sobre el procedimiento aduanero.*

*La Sala precisa que la consagración del silencio administrativo positivo se entiende cuando el legislador expresamente así lo instituye de forma que no debe quedar ninguna duda en el sentido de que la consecuencia del vencimiento del plazo sea la pérdida de la competencia de la administración y el nacimiento de un acto ficto o presunto a favor del administrado. Ahora bien, en general, los términos procesales que tiene el Estado para proferir las decisiones correspondientes son términos de tipo perentorio pero no necesariamente preclusivos. Es decir que, así esté vencido un plazo, la decisión correspondiente resulta válida y eficaz, salvo que el legislador expresamente haya consagrado otra disposición como cuando estipula la preclusión del término en el sentido de indicar que la Administración pierde competencia para decidir y que, en su lugar, surja el acto ficto o presunto favorable al administrado. El vencimiento de los plazos meramente perentorios puede implicar la responsabilidad personal del agente que se ha demorado en tomar la decisión pero no afecta la validez de la decisión misma. Ese tipo de plazos son los más comunes en el derecho procesal, como por ejemplo, el plazo para dictar la sentencia que instituye tanto el C.C.A. como el C.P.C. Así esté vencido el plazo, la sentencia es válida y eficaz, sin perjuicio de que pueda existir en un momento dado responsabilidad personal del funcionario judicial si el vencimiento del plazo ocurrió injustificadamente.*

*En general, las normas de competencia temporal, esto es, por razón del tiempo, que es el tema que subyace en un plazo legal para producir una decisión, deben interpretarse a favor de la competencia misma. Así, sólo cuando está expresamente previsto otro efecto, el vencimiento del plazo no comporta siempre y necesariamente un caso de silencio administrativo positivo.*

*De la interpretación sistemática de los artículos 511, 512 y 519, según los textos vigentes para la época de los hechos, se concluye que, se reitera, los dos eventos de silencio administrativo positivo, que significa la presencia de un acto presunto y la consecuente pérdida de competencia de la administración para resolver la cuestión, son el relacionado con el plazo para resolver el recurso de reconsideración y el plazo general de 12 meses que tenía la administración para proferir la decisión de fondo a partir del inicio de la actuación administrativa”.*

Conforme con la sentencia citada, la ley puede regular términos preclusivos y términos perentorios. Los términos perentorios son obligatorios, pero su incumplimiento no invalida la decisión. Cosa distinta ocurre con los términos preclusivos, en la medida en que son obligatorios pero, además, su incumplimiento conlleva las consecuencias que el legislador ha previsto, esto es, la falta de competencia para decidir, y que, en su lugar, surja el acto ficto o presunto favorable al administrado.



En el caso concreto, la demandante alegó que la DIAN pretermiÓ dos plazos, a su juicio, preclusivos, y que, por lo tanto, se configuró el silencio administrativo positivo. El primero, es el referido al plazo de 30 días previsto en el artículo 512 del Decreto 2685 de 1999 para decidir de fondo la situación jurídica del demandante respecto de las declaraciones de importación presentadas, esto es, para formular la liquidación oficial de corrección. Y, el segundo, el plazo de 12 meses, previsto en el artículo 519 íbidem, para, igualmente, decidir de fondo.

Para la demandante, los plazos referidos se deben contar a partir del 19 de noviembre de 2001, fecha de expedición del requerimiento ordinario de información No. 63-00-051-001078, pues este requerimiento, a su juicio, no dista, en el contenido, del requerimiento especial aduanero 1694 del 15 de octubre de 2002, que se notificó el 16 de octubre del mismo año.

El Tribunal le halló la razón a la parte actora en cuanto a que, a su juicio, era cierto que el contenido del requerimiento ordinario de información no dista en el contenido del requerimiento especial aduanero.

La Sala no comparte esa interpretación porque el requerimiento ordinario bien puede referirse a los hechos que fundamentan un requerimiento especial aduanero, pero no por eso, es equiparable al requerimiento especial aduanero.

La diferencia entre esos dos actos de trámite radica en que el requerimiento ordinario lo expide la DIAN con el propósito de requerir información para efectos de tener mayores elementos de juicio para, ahí sí, iniciar la actuación administrativa “de oficio”, o con el propósito de persuadir al usuario aduanero para que corrija las declaraciones de importación.

El requerimiento especial aduanero, en cambio, se expide con el propósito legal<sup>4</sup> de iniciar la actuación administrativa aduanera con miras a que se imponga una sanción, se defina la situación jurídica de las mercancías aprehendidas, o se formule liquidación oficial de corrección o de revisión de valor.

De ahí que, el requerimiento persuasivo que, para efectos de la actuación administrativa que ahora se analiza, expidió la DIAN, cuyo contenido se transcribió páginas atrás<sup>5</sup>, es claramente diferenciable del requerimiento especial aduanero, por la finalidad misma por la que se expidió cada acto .

De otra parte, es menester reiterar<sup>6</sup> que, de conformidad con el artículo 519 del Decreto 2685 de 1999<sup>7</sup>, el silencio positivo sólo se configuraba, en materia aduanera, en dos casos: cuando al término del plazo de los 12 meses previstos para desarrollar el proceso y decidir de fondo, no se profería la liquidación oficial, y cuando al vencimiento del plazo de 3 meses previsto para decidir el recurso de reconsideración, este no se decidía.

En el caso concreto se tiene que el requerimiento especial aduanero 1694 del 15 de octubre de 2002 fue notificado a la sociedad Reisbrand Ltda. SIA el 16 de octubre de 2002 (fls. 158 y 160 a 185 anexos). El plazo de los 12 meses previstos para que se configurara el silencio administrativo positivo vencía el 16 de octubre de 2003. La liquidación oficial se notificó por conducta concluyente a Reisbrands Ltda. SIA el 14 de febrero de 2003 (fls. 305 a 639 anexos 2), es decir, oportunamente. Por tanto, no se configuró el silencio administrativo positivo.

### **3.2.2. De la causal de nulidad por falta de motivación.**

Sobre esta causal de nulidad, que halló probada el a quo, la Sala considera que la sentencia apelada incurrió en incongruencia interna, puesto que esa causal de

---

<sup>4</sup> Actualmente modificado por el artículo 16 del Decreto 4431 de 2004 y el artículo 7 del Decreto 2883 de 2008.

<sup>5</sup> Página 14

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 29 de octubre de 2009. Expediente 16482. Demandante World Customs & Cía. Ltda. SIA. Consejero Ponente Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

<sup>7</sup> Sin la modificación introducida por el artículo 22 del Decreto 4431 de 2004

nulidad nunca fue propuesta por la parte actora. La demandante, como se vio, pidió que se anularan los actos por violación del principio de irretroactividad de los actos administrativos. En consecuencia, la Sala procede a analizar esa causal de nulidad. En todo caso, como se verá más adelante, la causal de falta de motivación también resultaba improcedente porque los actos demandados sí fueron motivados.

### **3.2.3. De la causal de nulidad por violación del principio de irretroactividad de los actos administrativos, concretamente, por aplicación retroactiva de las Resoluciones 10875 y 11069 de 2001**

Según la sociedad demandante, la DIAN aplicó retroactivamente las Resoluciones 10875 y 11069 de 2001 al momento de proferir los actos administrativos demandados, para efectos de modificar la subpartida arancelaria de los bienes importados (equipos proyectores de imágenes fijas y de video, las cuales pueden provenir de un televisor, computador, VHS, DVD, videojuego o antena, que permitan proyectar sobre una pantalla la imagen recibida), registrada en las declaraciones de importación objeto de discusión.

Al respecto, se reitera que el acto de clasificación arancelaria de un bien, independientemente de que haya sido promovido por un particular o dictado de oficio por la DIAN, es un acto de carácter general, cuyos efectos son a futuro y de manera inmediata<sup>8</sup>.

En el caso sub examine se advierte que en los considerandos de la Liquidación Oficial 32 de 2003, la DIAN expuso que esa institución podía ejercer control preventivo y previo, simultáneo y posterior a las operaciones de comercio exterior, simultáneo a las operaciones de comercio exterior y posterior a las operaciones de comercio exterior.

---

<sup>8</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA. C.P.: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS. Bogotá D.C., 23 de junio de 2011. Radicación: 11001-03-27-000-2006-00032- 00. Número interno: 16090. Demandantes: DIANA CABALLERO AGUDELO Y GLORIA I. ARANGO GÓMEZ. Demandado: U.A.E. -DIAN.

Explicó que el control posterior, que se fundamenta en los artículos 469 y 470 del Decreto 2685 de 1999, puede ejercerse en virtud de programas de fiscalización de cubrimiento nacional, con el propósito de identificar posibles infractores de las obligaciones aduaneras y determinar si las declaraciones de importación fueron debidamente diligenciadas.

Que, para el caso concreto, mediante Instrucción Administrativa No. 012, la DIAN instruyó a los empleados sobre el programa de fiscalización de “Control a operaciones con Diferencias en la Clasificación Arancelaria – Video Proyectores CV”, programa de control posterior que se inició para verificar y controlar la correcta clasificación arancelaria de los equipos proyectores de imágenes fijas de acuerdo con las reglas interpretativas, notas explicativas del Arancel de Aduanas y con los pronunciamientos técnicos proferidos por la DIAN.

Que, ese programa de fiscalización se fundamentó en el estudio que hizo la Subdirección Técnica de la DIAN, a instancia de las peticiones formuladas por particulares, y en consideración a lo conceptuado en esas peticiones, lo que quedó plasmado en las resoluciones 3230, 10875 y 11069 de 2001, que, con fundamento en las Reglas Generales de Interpretación del Arancel 1 y 6, concluyeron que los equipos video proyectores clasifican en la subpartida arancelaria 85.28.30.00.00.

La Liquidación Oficial 32 de 2003 también indicó que, mediante el Concepto 61 de 2002, la Oficina Jurídica de la DIAN precisó que las actuaciones administrativas que formulen liquidaciones oficiales de corrección de la subpartida arancelaria siempre se fundamentan en el Arancel de Aduanas, independientemente de que la Subdirección Técnica haya proferido resolución de clasificación arancelaria, actos estos que, en todo caso, también se fundamentan en el arancel de aduanas.

De manera que, en la Liquidación Oficial 32 de 2003, se concluyó que la litis no debía centrarse en la aplicación de las resoluciones de clasificación arancelaria que expidió la Subdirección Técnica en el tiempo, puesto que esas resoluciones se tomaron como referente de análisis, pero no como el fundamento normativo

para modificar la clasificación arancelaria, pues ese fundamento normativo siempre será el arancel de aduanas.

Ponderadas las consideraciones que tuvo en cuenta la DIAN para proferir los actos administrativos acusados, la Sala concluye que, en efecto, las resoluciones 10875 del 10 de diciembre de 2001, 11069 del 14 de diciembre de 2001 y 1288 del 15 de febrero de 2002 no constituyen el fundamento normativo de la clasificación arancelaria de la mercancía importada por la sociedad actora en la subpartida 85.28.30.00.00 del Arancel de Aduanas. El fundamento normativo de esa clasificación fue el Arancel de Aduanas y, en concreto, las Reglas Generales Interpretativas 1 y 6 del Arancel de Aduanas.

#### **3.2.4 De la violación del derecho al debido proceso por indebida vinculación de Reisbrands Ltda. SIA al proceso administrativo aduanero de formulación de liquidación oficial de corrección.**

La sociedad actora alegó la violación del derecho al debido proceso, por el hecho de que la DIAN hubiera notificado los requerimientos ordinarios del 19 de noviembre de 2001 y del 23 de septiembre de 2002 al importador DATECSA S.A.; el Requerimiento Especial Aduanero 1694 de 2002 ordenó la notificación a Reisbrands Ltda. SIA y, en la corrección del requerimiento especial aduanero del 21 de noviembre de 2002, haya vinculado a Reisbrands Ltda. SIA. con fundamento en el artículo 310 del Código de Procedimiento Civil.

Para la demandante, no era pertinente invocar el artículo 310 del Código de Procedimiento Civil para vincular a Reisbrands Ltda. SIA al proceso administrativo, a pretexto de corregir un error aritmético.

Sobre el particular, la Sala reitera<sup>9</sup> que el debido proceso es una garantía instituida en favor de las partes y de los terceros interesados en una actuación administrativa o judicial. Es también una garantía a favor del Estado mismo, en

---

<sup>9</sup>Sentencia del 5 de julio de 2012, expediente 250002325000201201138-01, Consejero Ponente Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

cuanto tiene el derecho y la obligación de dictar las providencias conforme con los contenidos del debido proceso para preservar la legitimidad de las autoridades. En efecto, el debido proceso comprende fundamentalmente tres grandes elementos. Uno tiene que ver con el derecho a ser juzgado según las formas de cada juicio, esto es, según las normas procesales dictadas para impulsar la actuación judicial o administrativa. El otro elemento tiene que ver con el derecho a ser juzgado por lo que se conoce como el juez natural, esto es, por el juez o tribunal competente y, finalmente, aparece el importante elemento del derecho de defensa.

En el presente caso, la Sala no evidencia la alegada violación del derecho al debido proceso con la actuación adelantada por la DIAN, pues las sociedades de intermediación aduanera, como es el caso de la demandante, eran responsables, administrativamente, por la exactitud y veracidad de la información contenida en los documentos presentados ante la DIAN, por los tratamientos preferenciales y por la correcta clasificación arancelaria de las mercancías, y respondían directamente por los gravámenes, tasas, sobretasas, multas o sanciones pecuniarias que se derivaran de las actuaciones que realizaran como declarantes autorizados, de acuerdo con el artículo 22 del Decreto 2685 de 1999<sup>10</sup>, conforme con el texto vigente a la fecha de ocurrencia de los hechos.

En esa medida, en el caso del Requerimiento Especial Aduanero 1694 del 15 de octubre de 2002, con el que se inició el proceso administrativo aduanero de formulación de liquidación de corrección, si bien es cierto fue formulado al importador DATECSA S.A., también lo es que le fue notificado a la sociedad Reisbrands Ltda. SIA. el día 16 de octubre de 2002<sup>11</sup>, por ser la responsable, administrativamente, de la correcta clasificación arancelaria de la mercancía objeto de discusión.

---

<sup>10</sup> ARTÍCULO 22. RESPONSABILIDAD DE LAS SOCIEDADES DE INTERMEDIACIÓN ADUANERA.

Las Sociedades de Intermediación Aduanera que actúen ante las autoridades aduaneras, serán responsables administrativamente por la exactitud y veracidad de la información contenida en los documentos que suscriban sus representantes acreditados ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, así como por la declaración de tratamientos preferenciales, exenciones o franquicias y de la correcta clasificación arancelaria de las mercancías.

Las Sociedades de Intermediación Aduanera responderán directamente por los gravámenes, tasas, sobretasas, multas o sanciones pecuniarias que se deriven de las actuaciones que realicen como declarantes autorizados.

Las Sociedades de Intermediación Aduanera responderán en las controversias de valor, únicamente cuando declaren precios inferiores a los precios mínimos oficiales, o cuando declaren precios diferentes a los consignados en la factura aportada por el importador con los ajustes a que haya lugar.

<sup>11</sup> Folio 158 anexos.

En la liquidación oficial de corrección del 20 de enero de 2003, la DIAN, de igual forma, ordenó notificar ese acto a Reisbrands Ltda. SIA. Y aunque ese procedimiento no se cumplió como lo ordenó esa liquidación oficial, el representante legal de Reisbrands Ltda. SIA manifestó que se notificaba por conducta concluyente en el escrito contentivo del recurso de reconsideración interpuesto por Reisbrands Ltda.<sup>12</sup>

Finalmente, el artículo 310 del Código de Procedimiento Civil, que la DIAN aplicó en la actuación administrativa, permite corregir errores aritméticos, así como también, errores derivados de la omisión, cambio o alteración de palabras, que estén contenidas en la parte resolutive de la providencia.

En el caso sub examine, el acto de trámite que se profirió para corregir el requerimiento especial aduanero no tuvo como fin vincular a Reisbrands Ltda. SIA, porque esta empresa quedó vinculada formalmente al proceso administrativo aduanero no solo porque era responsable de la clasificación arancelaria en calidad de intermediario aduanero, pues en tal calidad se mencionó a la empresa en el requerimiento especial aduanero, sino porque se la vinculó a la actuación administrativa mediante la notificación del requerimiento especial aduanero, el día 16 de octubre de 2002, ordenada por ese requerimiento especial. En consecuencia, no prospera el cargo.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

## **F A L L A**

**PRIMERO. REVÓCASE** la sentencia del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca del 6 de agosto de 2009, proferida en el contencioso de nulidad y restablecimiento del derecho iniciado por las Reisbrands Ltda. SIA contra la U.A.E. DIAN.

---

<sup>12</sup> Folio 639 anexos 2.

En consecuencia, **NIÉGANSE** las pretensiones de la demanda.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**

Presidente de la Sala

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ**