

	<b>JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CALI</b>
<b>Cali</b>	<b>Nueve (09) de agosto de dos mil dieciocho (2018)</b>

**Auto Interlocutorio No. 599**

<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>CONCILIACION EXTRAJUDICIAL</b>
<b>DEMANDANTE</b>	<b>ZONA FRANCA DEL PACIFICO S.A. USUARIO OPERADOR DE ZONA FRANCA</b>
<b>DEMANDADO</b>	<b>DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN</b>
<b>RADICADO</b>	<b>76001-33-33-009-2018-00012-00</b>

**I. ASUNTO A DECIDIR:**

Procede el despacho a pronunciarse frente a los recursos de reposición interpuestos por la parte convocante y convocada, contra el auto que improbo la conciliación extrajudicial.

**II. PARA RESOLVER SE CONSIDERA:**

Mediante Auto Interlocutorio No. 427 del trece (13) de junio de 2018, el Despacho decidió improbar la conciliación extrajudicial de la referencia, teniendo en cuenta los siguientes argumentos:

- a. Los certificados de integración adjuntados al plenario se encuentran en copia simple, situación que impidió realizar una efectiva verificación con los que a manera de ejemplo fueron digitalizados en la Resolución Sanción.
- b. No fue allegado por las partes el proceso administrativo adelantado simultáneamente, descrito en la Resolución Sanción No. 0364 del 16 de marzo de 2017, que en sentir de este Estrado Judicial era determinante para analizar si se configuró la causal de revocatoria directa (Artículo 93 Ley 1437 de 2011) a la luz del artículo 400 y 488 del Decreto 2685 de 1999.
- c. No se contaba con suficientes elementos de convicción para determinar que los actos administrativos contenidos en las Resoluciones No. 0364 del 16 de marzo de 2014 y 1294 del 05 de abril de 2017 fueron expedidos contrariando el ordenamiento jurídico.

No obstante lo anterior, inconforme con la decisión anterior el apoderado judicial del **Usuario Operador de Zona Franca del Pacifico** interpuso de forma oportuna<sup>1</sup> recurso de reposición, presentando los argumentos respectivos, entre los que indicó, que la DIAN antes de acudir a la audiencia de conciliación cuenta

<sup>1</sup> Folio 256 cuaderno No. 4.

físicamente con el paquete administrativo y dicha información es la que reposa en el plenario.

Aunado a ello, manifestó que la entidad convocada en la audiencia en mención no objetó los documentos entregados, habiendo certeza de la documentación que soporta la conciliación extrajudicial.

Refirió, que uno de los motivos por los cuales la **Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales** decidió conciliar es porque los certificados de integración no cuentan con un formato preestablecido, es decir, no se encuentra reglamentado, pues en el artículo 401 solo se hace referencia a lo que dicho certificado debe contener de manera general.

Expresó, que el trámite administrativo referenciado en auto de sanción correspondía al CU-201420173919, dentro del cual se expidió el auto de archivo No. 188241-0135-0594 del 18 de octubre de 2017, providencia que transcribe.

Concluye, que el hecho de que en el Certificado de Integración se ubique a la oleína de origen ecuatoriano como "*otros*" o "*certificado de origen*" o "*materia prima nacional*" no tiene relevancia, toda vez que el artículo 401 no ha sido reglamentado; así las cosas, consideró que no se generó ningún error o inexactitud en la elaboración de los certificados de integración, razón por la cual el comité de conciliación decidió conciliar.

Paralelo a lo anterior, trae a colación la normatividad respecto a los documentos auténticos, es decir, el artículo 244 y 246 del Código General del Proceso, manifestando que no existe norma que lo obligue a la presentación de los documentos auténticos en el contexto de una conciliación extrajudicial<sup>2</sup>, pues a su consideración, los antecedentes administrativos reposan en el plenario.

Trae a colación dos providencias adicionales, mediante las cuales se archivan las investigaciones surtidas en procesos similares, a saber, Auto No. 188241-0135-000225 del 24 de abril de 2018, proferido por la División de Gestión de Liquidación Aduanera de Cali en el expediente aduanero No. CU201520171720 y el Auto No. 188241-0135-0717 del 28 de diciembre de 2017, expedido en el trámite administrativo No. CU201520172640.

Colige entonces, que obran las pruebas necesarias para aprobar el acuerdo conciliatorio, pues de no hacerlo conlleva a la lesión del patrimonio público al tener la entidad que destinar personal, recursos y demás para atender un caso sobre el cual ya se tiene posición de conciliar.

De igual manera, indicó que una situación es la del importador y la agencia de aduanas, consistente en el debido diligenciamiento de la declaración de importación, y otra la suscitada en el presente asunto, toda vez que la **DIAN** acepta que no hubo inexactitudes, ni errores en el certificado de integración, por cuanto estos no están reglados en su formato; en este sentido, refiere que lo primero no es culpa o responsabilidad del Usuario Operador, razón por la que considera que no es procedente analizar.

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sentencia 05001232100019960065901 (25022) del 28 de agosto de 2013, Consejero Ponente: Enrique Gil.

Refirió que el certificado de integración no está supeditado al listado puntual de actividades del artículo 400 del Estatuto Aduanero, motivo por el cual, la DIAN emitió los autos de archivo indicados, en el expediente CU201420173919.

Indicó, que si bien es cierto en la aprobación de una conciliación se debe revisar que el acuerdo no vaya en contravía de la Ley y que el mismo no genere un daño al interés público, para dicha parte el análisis que realiza el Juzgado pareciera que se estuviera en la revisión de elementos de fondo para dictar sentencia y no de una conciliación extrajudicial.

Considera que no existe razón jurídica ni fáctica alguna, para enlazar el presente caso con otro que no tiene relación final con el desenlace del presente asunto, puesto que no solamente con el hecho de emitir una liquidación oficial, se configura automáticamente una sanción y expresó que no es correcto afirmar que solo las operaciones del inciso 1º del art. 400 del Estatuto Aduanero aplican para expedir el certificado de integración, debido a que estas pueden implicar diversas actividades de servicios, en relación con las mercancías almacenadas en zona franca.

Expresó, que de conformidad con los artículos 400 y 402 del Estatuto Tributario se tiene que en la zona franca pueden configurarse diversas actividades en relación a la mercancía de origen extranjero (con o sin certificado de origen) y nacional almacenada, las cuales son, procesamiento, reacondicionamiento, entre otras, por lo que al usuario industrial se le permite la prestación de dichas actividades.

Trae a colación apartes de la Resolución de la División de Gestión Jurídica No. 1-88-236-408-601-001917 del 26 de Diciembre de 2017 en el expediente aduanero VG 201520165514.

Igualmente, hace referencia a una Recomendación de la Defensoría del Contribuyente y Usuario Aduanero que obra en el expediente CU201520165265, en la que se incluyó: *"...que la responsabilidad del Usuario Operador de Zona Franca no es revisar la declaración de importación, sólo se limita a expedir el documento de integración. La declaración de importación corresponde al importador, exclusivamente, Mientras que el usuario tiene la obligación de expedir el certificado de integración de la información que le suministre el usuario industria de bienes y servicios. La declaración de importación debe elaborarla el declarante por encargo del importador"*.

(...)

*... "Este reconocimiento que realiza la Administración, es muy acertada y consideramos que debe aplicar en todas las investigaciones aduaneras que adelanta la Dirección Seccional en Cali, con respecto a la mezcla de aceites, al Entidad no puede exigir un formato específico con determinados datos, formato o diligenciamiento en relación a los certificados de integración por cuanto éste NO se encuentra reglamentado, pues si bien el artículo 401 del Decreto 2685 de 1999 se refiere a la expedición y soporte a la declaración de importación NO hace referencia a un diseño determinado. Por lo tanto, la Entidad no podría ir más allá de lo que ha establecido la ley".*

Por último, consideró que en el plenario se encuentran los elementos de convicción suficientes a fin de aprobar la conciliación extrajudicial, la cual no considera que es violatoria de la ley y no ser lesiva para el patrimonio público.

Así las cosas, requirió al Despacho revocar el Auto Interlocutorio No. 427 del 13 de junio de 2018, y en consecuencia, se apruebe el Acuerdo Conciliatorio, para tal fin, se anexó copia de los autos de Archivo No. 18824101350594 del expediente No. CU201420173919, No. 1882410135000225 del expediente CU201520171720, No. 18824101350717 del expediente No. 201520172640, Resolución No. 001917 del 26 de diciembre de 2017, emanado dentro del expediente VG201520165514 y copia de la Recomendación brindada por la Defensoría del Contribuyente y de Usuario Aduanero en el expediente VEE2017-1599<sup>3</sup>.

Por su parte, la **Nación – Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales** allegó igualmente recurso de reposición de manera oportuna en contra del auto No. 427 del 13 de junio de 2018.

Así las cosas, expreso para tal fin, que partiendo de las atribuciones legales conferidas por el artículo 2.2.4.3.1.2.6 Decreto 1069 de 2015 y el Acuerdo No. 21 del 17 de mayo de 2016 el Comité de Conciliación de dicha entidad conoce de las solicitudes de conciliación prejudicial, las cuales son sometidas a estudio.

Manifestó que la Dirección Seccional de Aduanas de Cali, emitió las Resoluciones No. 1.88241-06-.65.01-0364 del 16 de marzo de 2017 y 1-88-236-408-601-001294 del 05 de septiembre de 2017, por medio de las cuales libró las sanciones al usuario operador de **Zona Franca del Pacífico S.A.**, por las inexactitudes en la emisión de los certificados de integración, en no discriminar de materias primas integradas al proceso.

Expresó que sobre el particular, la Subdirección de Gestión Normativa y Doctrina con Oficio No. 36282 de 2016, fija un lineamiento (Materias Primas, insumos y bienes provenientes de terceros países) con base en el cual la División Gestión Liquidación de la Dirección Seccional de Aduanas de Cali opta por archivar investigaciones de mismo orden jurídico que cursan en esa dependencia.

En cuanto a las sanciones impuestas mediante Resoluciones descritas con anterioridad, advirtió que las mismas se desvirtuaron cuando se comprobó que los argumentos expuestos tendientes a demostrar que en los certificados de integración Nos. 920117931, 920129977, 920131088, 920131107, 920131952, 9992220136814, 920139991, 920140582, 920141465, 920147769, 920162284 y 920163137 expedidos por la convocante, se identificaron los dos productos que hacen parte del proceso, es decir, independientemente de su denominación, se tiene claro que el producto mezcla de oleína de palma es el resultado del proceso en el que interviene la oleína del Ecuador y el aceite de Palma.

Frente al incumplimiento de los preceptos 400 y 402 del Decreto 2685 de 1999, refirió que la oleína de Palma del Ecuador cumplió con los requisitos de origen para aplicar como valor agregado nacional, por lo que pudo deducirse, como quiera que participó junto con la mercancía de origen nacional en un reacondicionamiento al interior de la zona franca, situación que analizó la Subdirección de Fiscalización Aduanera, dependencia que recalca que la materia prima extranjera proveniente del Ecuador y consignada conjuntamente con el insumo nacional en las cantidades y porcentajes establecidos de conformidad con el artículo 401 del Decreto 2685 de 1999, constituyen producto nacional, conforme al art. 402 de la antes normatividad.

---

<sup>3</sup> Cuaderno No. 4 folio 1 a 169.

Anexó junto con el recurso, copia autenticada de los certificados de integración No. 920117931, 920129977, 920131088, 920131107, 920131952, 920136814, 920139991, 920140582, 920141465, 920147769, 920162284 y 920163137 y copia autentica de la Resolución de Liquidación Oficial de Revisión del valor No.4512 del 23 de septiembre de 2016, acto a través del cual se adelantó investigación de revisión de valor de aduana al importador Alcance Operador Logístico S.A.S. Expediente VG-2014-2016-02794<sup>4</sup>.

De manera ulterior, a través de la Secretaría se corrió traslado de los recursos mentados, por el término de tres (03) días, los cuales transcurrieron desde el 26 al 28 de junio de 2018.

Dentro de dicho término, la parte convocante recorrió el traslado el día 27 de junio de 2018, manifestando lo siguiente:

- a) Comparte lo señalado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, en lo que respecta a que se demostró que no se generaron inexactitudes o errores en los certificados de integración soportes de la investigación administrativa.
- b) Indicó que la Oleína proveniente del Ecuador, constituye un producto considerado como nacional a la luz de lo Dispuesto por el art. 402 de la citada normatividad.
- c) Refirió que la entidad convocada anexó todo el material probatorio necesario para que el Juzgado emita un pronunciamiento de fondo.

A partir de lo anterior, se tiene que el artículo 242 de la Ley 1437 de 2011<sup>5</sup>, actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, consigna que el recurso de reposición resulta procedente en contra de los autos que no son susceptibles del recurso de apelación o súplica.

Ahora bien, una vez son analizados los supuestos consignados en los artículos 242 y 246 de la Ley 1437 de 2011, se colige que el auto que imprueba la conciliación extrajudicial no es susceptible de recurso de apelación y/o de súplica, por manera que el único recurso procedente es el de reposición, tal como fue en debida forma interpuesto por las partes dentro del presente proceso.

Así las cosas, se tiene que la inconformidad de los recurrentes radica en que:

- i) Los documentos anexados junto con la conciliación son los documentos que reposan en la entidad, motivo por el cual, la convocada no objeto los mismos.
- ii) Los certificados de integración no cuentan con un formato establecido por la DIAN, sólo el artículo 401 del Decreto 2685 de 1999 hace alusión a lo que el mismo debe contener de manera general, por manera que para el caso en concreto el hecho de que en dicho certificado se ubique a la oleína de origen ecuatoriano como "*otros*", "*certificado de origen*" o "*materia*

---

<sup>4</sup> Cuaderno No. 4 Folio 170 a 271.

<sup>5</sup> **Artículo 242. Reposición.** *Salvo norma legal en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que no sean susceptibles de apelación o de súplica.*

*En cuanto a su oportunidad y trámite se aplicará lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil.*

*prima nacional'* no es de relevancia, situación que hace concluir que no se genera un error o inexactitud en su expedición.

- iii) Considera que no existe norma alguna que obligue al convocante a presentar los documentos auténticos en el marco de una conciliación extrajudicial, pues los mismos reposan en el expediente en copia, pruebas que se pueden valorar a fin de emitir una decisión de fondo.
- iv) Expone que las funciones del importador y de la agencia de aduanas son totalmente diferentes, por manera que el convocante se encontraba en la obligación de diligenciar en debida forma el certificado de integración y no el deber de declarar lo importado, por lo que esta juzgadora no debió enlazar el presente asunto con otro que no tiene relación final.
- v) En su sentir, al emitir un auto de aprobación de la actual conciliación no se generaría una violación a la ley, no siendo lesiva la decisión para el patrimonio público.
- vi) Advirtió que las sanciones dispuestas en las Resoluciones No. 1.88241-06.65.01-0364 del 16 de marzo de 2017 y 1-88-236-408-601-001294 del 05 de septiembre de 2017, se desvirtuaron, toda vez que la denominación de los productos que fueron utilizados en la elaboración de la Mezcla de Oleína de Palma, fueron determinados en debida forma, conforme lo establece el art. 400, 401 y 402 del Decreto 2685 de 1999.

En principio, el Despacho advierte que en atención a que con los recursos se aportaron los documentos advertidos en Auto No. 427 del trece (13) de junio de 2018 (Certificados de integración en forma auténtica y la Resolución de Liquidación Oficial de Revisión del valor No. 4512 del 23 de septiembre de 2016, acto a través del cual se adelantó investigación de revisión de valor de aduana al importador Alcance Operador Logístico S.A.S. Expediente VG-2014-2016-02794), el Despacho procederá a analizar los mismos con el fin de establecer si hay lugar a revocar la decisión inicial adoptada por ésta juzgadora.

Tomando como referente lo antes expuesto, es importante como primera medida realizar un análisis normativo respecto de las operaciones realizadas en las Zonas Francas Permanentes con destino al resto del territorio nacional.

Así las cosas, se tiene que el Decreto 2685 de 1999 "*Por el cual se modifica la Legislación Aduanera*", entre otras cosas, establece las operaciones que pueden generarse en las zonas francas permanentes dispuestas, las cuales son realizadas por diferentes actores que intervienen, uno de ellos es el denominado "*Usuario Operador*", quien a la luz de lo dispuesto por el artículo 393-14 es la persona jurídica autorizada para dirigir, administrar, supervisar, promocionar y desarrollar una o varias zonas francas, así como para calificar a los usuarios que se instalen en estas, siempre y cuando la DIAN lo haya autorizado a través de Resolución.

De conformidad con los artículos 393, 393-16 y 409 de la mentada normatividad, el Usuario Operador, tiene consignadas como funciones relevantes las siguientes:

- Autorizar todo ingreso y salida de bienes, de manera temporal o definitiva, de la Zona Franca Permanente sin perjuicio del cumplimiento de los demás requisitos aduaneros a que haya lugar. La autorización será concedida mediante el diligenciamiento del formulario correspondiente, donde se indique el tipo de operación a realizar y las condiciones de la misma.

- Dirigir, administrar, supervisar, promocionar y desarrollar la Zona Franca
- Facilitar las labores de control que determine la autoridad aduanera
- Llevar los registros de la entrada y salida de mercancías de la Zona Franca conforme a los requerimientos y condiciones señaladas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.
- Expedir el Certificado de Integración de las materias primas e insumos nacionales y extranjeros utilizados en la elaboración y transformación de mercancías en la Zona Franca, de conformidad con lo previsto en el artículo 401 de este decreto.
- Supervisar el cumplimiento del régimen de la Zona Franca.
- Autorizar y llevar el control de las operaciones de ingreso y salida de mercancías e inventarios de bienes de los usuarios, para lo cual el operador deberá establecer un sistema informático de control de inventarios y efectuar inspecciones físicas a dichos inventarios y revisiones a los procesos productivos de los mismos, cuando lo considere conveniente, o cuando lo solicite la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

Por su parte, otro de los actores que interviene en las actividades de la Zona Franca, es el "*Usuario Industrial de Bienes*", quien según lo dispuesto por el artículo 393-19 del Decreto 2685 de 1999, es la persona jurídica instalada exclusivamente en una o varias Zonas Francas, autorizada para producir, transformar o ensamblar bienes mediante el procesamiento de materias primas o de productos semielaborados.

Persona jurídica que igualmente comparte algunas obligaciones y funciones relevantes para el presente asunto, como lo son:

- Llevar los registros de la entrada y salida de bienes conforme a las condiciones establecidas por el usuario operador y cumpliendo los requisitos que establece el presente decreto y las normas que lo modifiquen, adicionen o reglamenten
- Observar las medidas que la autoridad aduanera señale para asegurar el cumplimiento de las disposiciones aduaneras
- Obtener la autorización del usuario operador para la realización de cualquier operación que lo requiera
- Permitir la salida de sus instalaciones hacia cualquier destino, solamente de mercancías en relación con las cuales se hayan cumplido los requisitos y formalidades establecidos por las normas aduaneras
- Suministrar la información necesaria y en debida forma para la expedición por parte del usuario operador, del certificado de integración de las materias primas e insumos nacionales y extranjeros utilizados en la elaboración y transformación de las mercancías en la Zona Franca

- Responder por el pago de los tributos aduaneros y las sanciones a que haya lugar por las mercancías que hayan salido de la respectiva zona sin el cumplimiento de los requisitos aduaneros correspondientes

En cuanto a las obligaciones establecidas para los actores en mención, se encuentra acreditado que tanto en el Usuario Operador como el Usuario Industrial de Bienes colaboran en la elaboración de un certificado de integración, el cual la legislación aduanera ha determinado como un certificado de integración de las materias primas e insumos nacionales y extranjeros utilizados en el respectivo proceso, el cual constituye un documento soporte de la Declaración de Importación.

Así las cosas, se advierte que la normatividad aduanera no contempló como exigencia que el diligenciamiento del certificado de integración se encuentre sujeto a la observancia de formalidades, requisitos o diseño de formato alguno; por tanto, corresponde al usuario operador de la zona franca como ente de control de los usuarios calificados en el área delimitada como zona franca, estructurar el documento que deberá atender lo que pretende la norma en dicha materia.

Corolario a lo anterior, se entiende con claridad que el certificado de integración es y debe reflejar la siguiente información:

Constituye un documento, que deber ser **expedido por el usuario operador de zona franca** (*literal i, art. 409 del Dcto 2685/99*), tomando como base la información que ha se suministrar el usuario industrial calificado (*literal K, art. 409-1 del Dcto 2685/99*), el cual sirve como soporte a una declaración de aduanas (*literal b, art. 370 de la Resolución 4240/2000 y art. 401 del Dcto 2685/99*), que ampara mercancías que hayan sido **fabricadas, producidas, reparadas, reacondicionadas o reconstruidas en Zona Franca** (*art. 400. Dcto 2685/99*), a partir de materias primas e insumos nacionales y extranjeros utilizados en el respectivo proceso (*art. 401, Dcto 2685/99*).

Ahora bien, en cuanto a las implicaciones, beneficio o tratamiento que el mismo otorga como documento soporte de una declaración de importación, de la misma normatividad (Decreto 2685 de 1999) se desprende que:

Siempre que se trate de mercancías fabricadas, producidas, reparadas, reacondicionadas o reconstruidas en Zona Franca (*art. 400. Dcto 2685/99*), sus materias primas originarias de terceros países con acuerdo comercial (Ecuador para este caso) se tendrán como nacionales - agregado nacional- (*art. 402 Dcto 2685/99*), cuyo valor servirá para obtener una menor base gravable para efectos de la liquidación de tributos aduaneros, toda vez que es deducible del valor en aduanas (*art. 400 Dcto 2685/99*).

Es así, que se colige que los Certificados de Integración son expedidos por el Usuario Operador de la Zona Franca del Pacífico tomando como base la información que es suministrada por el Usuario Industrial Calificado a partir de las especificaciones y características del proceso que este adelanta en sus instalaciones a la mercancía objeto de posterior importación.

En este punto deberá señalarse, que la expedición del certificado por parte del usuario operador se encuentra sujeta a la naturaleza integral de las obligaciones propias que el Estatuto Aduanero le ha conferido:

*"ARTÍCULO 409. OBLIGACIONES DE LOS USUARIOS OPERADORES DE LAS ZONAS FRANCAS PERMANENTES. Son obligaciones de los usuarios operadores de las Zonas Francas Permanentes, las siguientes: (...)*

*i) Expedir el Certificado de Integración de las materias primas e insumos nacionales y extranjeros utilizados en la elaboración y transformación de mercancías en la Zona Franca, de conformidad con lo previsto en el artículo 401 de este decreto...*

*m) Supervisar el cumplimiento del régimen de la Zona Franca;*

*n) Autorizar y llevar el control de las operaciones de ingreso y salida de mercancías e inventarios de bienes de los usuarios, para lo cual el operador deberá establecer un sistema informático de control de inventarios y efectuar inspecciones físicas a dichos inventarios y revisiones a los procesos productivos de los mismos, cuando lo considere conveniente, o cuando lo solicite la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales;" (...)* (subrayado fuera de texto)

Dicho de otro modo, si bien expedir un certificado corresponde a una de sus obligaciones, la misma deberá entenderse como una facultad discrecional del usuario operador, toda vez que la obligación de que trata el literal i) no se puede concebir de manera aislada, puesto que ha de estar precedido del ejercicio integral de la totalidad de las facultades legales u obligaciones como son el de supervisión, control y verificación de las actividades y procesos que desarrollan los usuarios industriales bajo su tutela.

Acerca del correcto diligenciamiento de los certificados relacionados, el artículo 488 del citado Decreto instituye las infracciones y sanciones aduaneras a las que están sujetos los Operadores de las Zonas Francas, precisando que se considera una infracción grave *"No expedir o expedir con inexactitudes, errores u omisiones el certificado de integración de las materias primas e insumos nacionales y extranjeros utilizados en la elaboración y transformación de mercancías en la Zona Franca, cuando dichos errores, inexactitudes u omisiones impliquen una menor base gravable para efectos de la liquidación de los tributos aduaneros a que se refiere el artículo 400 del presente decreto"*.

Adentrándose en el objeto de la presente Conciliación Extrajudicial, se tiene que de acuerdo con el certificado No. 7038 del 16 de enero de 2018, el Comité de Conciliación de la entidad convocada decidió presentar fórmula conciliatoria dentro del presente asunto, al considerar que *"en relación con los actos administrativos objeto de la solicitud de conciliación extrajudicial se presenta la causal de revocación prevista en el numeral 1º del artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, toda vez que no se tipifica la sanción del numeral 2.6 del artículo 488 del Decreto 2685 de 1999"*.

Para concluir lo anterior, los miembros del Comité señalaron que al analizar el caso planteado por la sociedad convocante, se procedió a solicitar un concepto a la Subdirección de Gestión de Fiscalización Aduanera, quien en atención a dicho requerimiento rindió su informe el 16 de enero de 2018, señalando lo siguiente:

*" (...)* la materia prima extranjera proveniente del Ecuador y consignada conjuntamente con el insumo nacional en las cantidades y porcentajes establecidos de conformidad en el artículo 401 ibídem en los certificados de integración para los casos en discusión, se constituyen en producto nacional como

*se establece en el artículo 402 del citado decreto, toda vez que proviene de un país miembro de la CAN de la cual Colombia también es parte contratante; aspecto, que si bien se pudo registrar como materia prima nacional en el certificado de integración, no se omitió su procedencia extranjera del Ecuador, lo cual no se podría considerar que ello constituya un error, inexactitud u omisión en dicho documento soporte de la Declaración de importación.*

*Por lo anterior, este Despacho coincide con la posición de la Dirección Seccional de Aduanas de Cali frente a la investigación archivada, toda vez que la infracción invocada del numeral 2.6 del Decreto 2685 de 1999, no se adecua plenamente a los presupuestos expuestos en el acto administrativo fallado”.*

Acogiendo la postura señalada, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales precisó que resultaba procedente formular la propuesta de revocatoria directa de las resoluciones No. 1.88241-06.65.01-0364 del dieciséis (16) de marzo de 2017 y 1-88-236-408-601-001294 del cinco (05) de septiembre de 2017, teniendo en cuenta que los certificados de integración expedidos por la sociedad convocante no presentaron los errores indicados en los actos administrativos que impusieron la sanción objeto de la solicitud de conciliación, a saber: no identificar la oleína de palma del Ecuador como materia prima nacional o extranjera.

Resalta el Juzgado que junto con el recurso de reposición, la **Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN**, allegó copia auténtica de los certificados de integración No. 920117931, 920129977, 920131088, 9201311107, 920131952, 920136814, 920139991, 920140582, 920141465, 920147769, 920162284 y 920163137, objeto de estudio dentro del presente trámite, en los que se consignó la materia prima "**OLEINA DEL ECUADOR**" en el ítem "**MATERIAS PRIMAS NACIONALES**" y/o "**OTROS**".

En igual sentido, la convocada arribó Resolución No. 18824106.40-4512 del 23 de septiembre de 2016, por medio del cual se profiere Liquidación Oficial de Revisión de Valor en contra de la **Sociedad Alcance Operador Logístico S.A.S. AOL S.A.S.** identificada con Nit. 900.456.198-1, por un valor de \$425.827.000.

De manera que, para el Juzgado es necesario realizar una confrontación de los procedimientos administrativos sancionatorios surtidos en contra del **Usuario Operador Zona Franca del Pacífico S.A.S.** y el **Usuario Industrial de Bienes Alcance Operador Logístico S.A.S. AOL S.A.S.**, con el fin de determinar si los certificados de integración descritos fueron el soporte de la sanción antes referenciada:

**RESOLUCIÓN SANCIÓN No. 188241-06.65.01-0364 DEL 16 DE MARZO DE 2017<sup>6</sup> (USUARIO OPERADOR ZONA FRANCA DEL PACIFICO)**

Sanción numeral 2.6 del artículo 488 del Decreto 2685 de 1999.

<b>HECHOS</b>	<b>DECLARACIONES DE IMPORTACIÓN</b>	<b>CERTIFICADOS DE INTEGRACIÓN</b>
- Expedición de los certificados de integración con inexactitudes, errores u omisiones que implicaron una menor base gravable para efectos de la liquidación de los tributos contenidos en las Declaraciones de Importaciones	1) 14316010538429	1) 920117931
	2) 14316010540499	2) 920129977
	3) 14316020536386	3) 920131088
	4) 14316020536393	4) 920131107
	5) 14316020536623	5) 920131952
	6) 07749300170568	6) 920136814
	7) 06316020500517	7) 920139991
	8) 06316020500651	8) 920140582
	9) 06316020500792	9) 920141465
	10) 91088010142300	10) 920147769
	11) 91088010161903	11) 920162284
	12) 91088010162879	12) 920163137

**PRUEBAS RELEVANTES EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO**

-Declaraciones de importación descritas, con sus respectivos soportes.

-Oficio No. 188-245-456-0210 del 03 de marzo de 2015 de la Jefe del GIT Registro y Control Usuarios Aduaneros, por medio del cual se remite informe de visitas de verificación y control realizadas a LIPSA S.A.

-Oficio No. 100227343-0036 del 07 de febrero de 2014, mediante el cual el Jefe de Laboratorio de Aduanas realiza "reporte de análisis físicoquímico".

-Oficio No. 1658-005550 del 16 de octubre de 2016, mediante el cual se solicitó formularios de ingreso y salida de mercancía a zona franca y certificados de integración al Usuario Operados de Zona Franca del Pacífico.

-Documentación presentada por el Usuario Operador mediante escrito radicado bajo el No. 11726 del 29 de octubre de 2015.

**CONCLUSIÓN**

-Expresó que se confirma un reproche jurídico a través de la figura de Resolución Sanción, contra la empresa investigada, amén de que los hechos investigados tipifican en principio con las conductas descritas en el artículo 488 del Decreto 2685 de 1999, toda vez que los certificados de integración descritos contienen inexactitudes, errores u omisiones que implican una menor base gravable para

<sup>6</sup> Folio 145-160 Cuaderno No. 1.

efectos de la liquidación de tributos aduaneros a que se refiere el art. 400 del Decreto en mención.

**RESOLUCIÓN SANCIÓN No. 18824106.40-4512 DEL 23 DE SEPTIEMBRE DE 2016<sup>7</sup> (USUARIO INDUSTRIAL DE BIENES ALCANCE OPERADOR LOGISTICO S.A.S. AOL S.A.S.)**

Infracción administrativa numeral 3º artículo 499 del Decreto 2685 de 1999.

HECHOS	DECLARACIONES DE IMPORTACIÓN	CERTIFICADOS DE INTEGRACIÓN
<p>-Investigación originada con motivo del oficio No. 1-88-245-455-0210 del 03/03/2015 expedido por el Jefe del Grupo Interno de Trabajo y Registro y Control a Usuarios Aduaneros de la División Gestión de Operación Aduanera de la DIAN.</p> <p>-Error en las operaciones de importación efectuadas por la <b>Sociedad Alcance Operador Logístico S.A.S.</b>, en relación de la improcedencia de la aplicación del artículo 402 del Decreto 2685 de 1999, dado que determinó que la mercancía oleína de palma importada del Ecuador, no es una materia prima, ni un insumo, ni un bien intermedio, sino un bien destinado a ser usado por la industria alimenticia.</p>	1) 14316010538429	1) 920117931
	2) 14316010540499	2) 920129977
	3) 14316020536386	3) 920131088
	4) 14316020536393	4) 920131107
	5) 14316020536623	5) 920131952
	6) 07749300170568	6) 920136814
	7) 06316020500517	7) 920139991
	8) 06316020500651	8) 920140582
	9) 06316020500792	9) 920141465
	10) 91088010142300	10) 920147769
	11) 91088010161903	11) 920162284
	12) 91088010162879	12) 920163137

**PRUEBAS RELEVANTES EN EL PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO**

-Declaraciones de importación referidas y certificados de integración.

-Formularios de Movimientos de Mercancías No. 920117887, 920129885, 920131002, 920130984, 920131788, 920136772, 920139952, 920140547, 920141430, 920147758, 920162254 y 920163105.

-Factura de Proveedor No. 0000289, 000000005, 000000008, 000000010, 000000018, 000000063, 000000074, 000000079, 000000086, 000000125, 000000010, 000000012.

-Certificados de Origen No. 23110707, 23111371, 23111417, 23111421, 23111455, 23111658, 23111801, 16008812201400000064P, 16008812201400000075P, 16008812201400000205P, 16778414201400000024P y 16778414201400000028P.

<sup>7</sup> Folios 224-248 Cuaderno No. 4.

### CONCLUSIÓN

Manifiesta la **DIAN** que para que las mercancías importadas desde **Zona Franca del Pacífico de Cali** al resto del territorio nacional pudieran acceder al procedimiento de liquidación de tributos de que trata el art. 400 del Decreto 2685 de 1999, las mismas debieron ser fabricadas, producidas, reparadas, reacondicionadas o reconstruidas en Zona Franca, sin embargo, revisadas las Facturas expedidas desde el 10 de abril hasta el 02 de diciembre de 2014 por el Usuario Industrial de Servicios tuvo relaciones comerciales durante el año 2014 prestando servicio de acondicionamiento y alistamiento consistente en mezcla del bien introducido al País con uno de similares características de origen nacional, lo cual difiere de cualquiera de los procesos productivos enlistados arriba y en consecuencia impide que el importador pueda invocar, en el diligenciamiento de las declaraciones de importación un derecho que no le asiste.

Y más adelante, refirió que como en el proceso investigativo se ha determinado que la incorrecta determinación del valor de aduana y de la base gravable respecto de la cual se liquidan los derechos e impuestos a la importación exigibles, tiene como soporte documental, los certificados de integración citados y expedidos por el Usuario Industrial de Servicios, mediante los cuales se dá un tratamiento de materia prima que no le asiste al aceite de palma proveniente del Ecuador, remitió a la División de Gestión de Fiscalización con la finalidad de que se establezca la posibilidad de imponer sanción numeral 2.3 del artículo 489 del Decreto 2685 de 1999.

En definitiva al analizar lo anterior, evidencia el Juzgado que las dos investigaciones adelantadas en contra del **Usuario Industrial de Bienes Alcance Operador Logístico S.A.S. AOL S.A.S** y del **Usuario Operador Zona Franca del Pacífico S.A.** se sirvieron de pruebas semejantes, es decir, de unas mismas Declaraciones de Importación, las cuales contenían los mismos documentos soportes, entre los que se citan los certificados de integración objeto de la presente controversia, no obstante, al tener los actores obligaciones tributaria diferentes, fueron sujetos de sanciones establecidas en normas disímiles.

Razón por la cual, asombra al Despacho la actitud asumida por la **Dirección de Aduanas Nacionales – DIAN**, consistente en manifestar que los certificados de integración de las materias primas e insumos nacionales y extranjeros utilizados en el acondicionamiento y alistamiento de la Mezcla de oleína de Palma en la Zona Franca **no fueron expedidos** con inexactitudes, errores u omisiones.

Lo anterior, si en cuenta se tiene que el fundamento probatorio soporte de la incorrecta determinación del valor de aduana y de la base gravable respecto de la cual se liquidan los derechos e impuestos a la importación exigibles (Expediente VG-2014-2016-02794), constituyen precisamente los certificados de integración objeto de la presente conciliación extrajudicial.

Así las cosas, para este Estrado Judicial al haberse expedido los certificados de integración de las materias primas utilizadas para la Mezcla de Oleína de Palma con errores o inexactitudes, implicó que el **Usuario Industrial de Bienes Alcance Operador Logístico S.A.S. AOL S.A.S.** declarara una menor base gravable, es decir, liquidó de manera incorrecta los tributos aduaneros.

Corolario a lo anterior, como bien se adujo, el certificado de integración es un documento que debe ser expedido en el evento en que las mercancías hayan sido **fabricadas, producidas, reparadas, reacondicionadas o reconstruidas en Zona Franca**, a partir de materias primas e insumos nacionales y extranjeros

utilizados en el respectivo proceso, situación que como quedo plasmado en Resolución No. 18824106.40-4512 del 23 de septiembre de 2016 no sucedió en el presente asunto, inhabilitando al **Usuario Operador de Zona Franca** para expedir dicho documento.

Por consiguiente, no advierte este Juzgado motivo por el cual la **Dirección de Impuestos Aduanas Nacionales – DIAN** pretende proponer revocatoria directa de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones número 364 del 16 de marzo de 2017 y 1294 del 05 de septiembre de 2017, por cuanto a la luz de la normatividad aplicable al presente caso y referenciada con anterioridad, las mismas fueron expedidas en estricto cumplimiento del Estatuto Tributario, es decir, a criterio de esta juzgadora se cumplen los presupuestos contenidos en el numeral 2.6. del artículo 488 del Decreto 2685 de 1999.

Sumado a lo anterior, pone de presente este Estrado Judicial a las partes que, al adoptar una decisión definitiva, el juez tiene el deber legal de resolver la controversia en equidad, tomando en consideración si los derechos son disponibles y si la Ley así lo permite, motivo por el cual se realizó un estudio integral a la fórmula conciliatoria presentada por las partes, del cual se concluye que los recursos de reposición formulados en el presente asunto, no tienen vocación de prosperidad, al encontrarse la providencia controvertida conforme a la normatividad vigente, por las razones expuestas en párrafos precedentes.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CALI,**

**RESUELVE:**

**PRIMERO: NO REPONER PARA REVOCAR** el auto interlocutorio No. 427 del trece (13) de junio de 2018, a través del cual se improbo la presente conciliación extrajudicial, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**MIRFELLY ROCÍO VELANDÍA BERMEO**  
Juez

RECIBIDO ELECTRONICO.  
069  
10 - Agosto 2018  
LA PRESENTANA  
